



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVAKIA

*Atlantic
Ocean*

North Sea

*Bay
of
Biscay*

HODNOTENIE SYSTÉMU INTEGRITY SPRÁVOVANIA SLOVENSKO

Black Sea

Mediterranean Sea

www.transparency.sk

Národný systém integrity spravovania na Slovensku

Hodnotiaca správa

Ctibor Košťál
Erik Láštic
Katarína Lovrantová
Robert Žitňanský
Michael Srba
Radana Deščíková

Autorský kolektív:

Otibor Košťál – hlavný výskumník

Erik Láštic

Katarína Lovrantová

Robert Žitňanský

Michael Srba

Radana Deščíková

Autorský kolektív pracoval v gescii Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť SGI



Recenzenti:

Suzanne Mulcahy, Sekretariát Transparency International

Juraj Nemec, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Jazyková korektúra: Robert Žitňanský

Táto publikácia odráža výhradne stanoviská autorov a Európska komisia nenesie nijakú zodpovednosť za akékoľvek využitie uvedených informácií.

Copyright: Transparency International Slovensko (www.transparency.sk)

ISBN 978-80-89540-07-5

Tento projekt bol financovaný z prostriedkov programu Prevencia a boj proti kriminalite Európskej komisie – Generálne riaditeľstvo vnútorných záležitostí. Projekt a túto publikáciu navyše podporili International Visegrad Fund (www.visegradfund.org) a tiež Nadácia Otvorenej Spoločnosti (Open Society Foundation; www.osf.sk).



Kapitoly – autorstvo

Ctibor Košťál - kapitoly *Súhrn výsledkov, Základné charakteristiky spoločnosti, Korupcia na Slovensku, Protikorupčné opatrenia, vláda SR, Špecializovaný trestný súd, Polícia, Prokuratúra, Občianska spoločnosť, Eurofondy a Záujmové skupiny*.

Erik Láštic – kapitoly *Národná rada SR, Súdnictvo, Volebné orgány, Politické strany*.

Katarína Lovrantová – kapitoly *Národný kontrolný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, Regulačné orgány poskytovateľov služieb*.

Robert Žitňanský - kapitola *Médiá*.

Michael Srba – kapitoly *Prezident, Verejný ochranca práv (Ombudsman), Podnikateľské prostredie*.

Radana Deščíková – kapitola *Špecializovaný trestný súd*.

Poradná skupina

Poradná skupina mala za úlohu pripomienkovať nastavenie výskumu, použitú metodológiu, jeho výstupy a závery, ako aj dávať odporúčania na zmeny. Skupina pracovala v zložení:

Lukáš Fila
Andrej Findor
Milan Galanda
Ján Hrivnák
Jaroslav Ivor
Marek Kalavský
Robert Kičina
Emil Kočíš
Zuzana Mistríková
Pavel Nechala
Pavel Sibyla
Nora Slišková
Daniela Zemanovičová

Podakovanie

Na príprave tejto štúdie sa okrem autorov a autoriek, ktorým za ich nasadenie, trpezlivosť a stimulujúcu spoluprácu ďakujem, podieľalo viacero pomocníkov. Aj tí svojim dielom prispeli k finálnej podobe tejto práce. Menovite sa chcem poďakovať Ester Magyarovej, Martine Podhorovej, Matúšovi Slobodovi, Michaele Farenzenovej, Zuzane Bargerovej a Ivane Bolebruchovej za spoluprácu v jednotlivých etapách výskumu.

Zároveň sa v mene autorského tímu chcem poďakovať členom poradnej skupiny, ktorí svojimi podnetmi a pripomienkami spoluurčovali smer výskumu a stimulovali hľadanie nových odpovedí. Rovnako naša vďaka za spoluprácu patrí tímu Transparency International Slovensko, ako aj recenzentom štúdie Suzanne Mulcahy a Jurajovi Nemcovi za podnetné komentáre a návrhy na doplnenia.

Osobitné poďakovanie patrí sponzorom projektu, a to programu Európskej únie Prevencia a boj proti kriminalite, ktorý spadá pod Európsku komisiu – Generálne riaditeľstvo vnútorných záležitostí; ďalej International Visegrad Fund a tiež Open Society Foundation. Bez ich nezištnej podpory by sme nemohli priniesť nielen túto publikáciu, ale ani množstvo ďalších nadväzujúcich aktivít.

V neposlednom rade naše poďakovanie patrí tiež všetkým osobám, ktoré sa podieľali na výskume svojou účasťou na výskumných rozhovoroch.

Ctibor Košťál, hlavný výskumník

Obsah

1. Úvod.....	6
2. Metodológia.....	6
3. Súhrn výsledkov	9
4. Prehľad hodnotených oblastí	15
4.1 Národná rada SR.....	15
4.2 Výkonná moc – vláda SR	16
4.3 Prezident	17
4.4 Miestna štátna správa	18
4.5 Súdnictvo.....	19
4.6 Špecializovaný trestný súd	21
4.7 Volebné orgány.....	22
4.8 Politické strany	23
4.9 Najvyšší kontrolný úrad SR	24
4.10 Úrad pre verejné obstarávanie	25
4.11 Polícia.....	27
4.12 Prokuratúra.....	28
4.13 Verejný ochranca práv (ombudsman).....	29
4.14 Občianska spoločnosť	30
4.15 Média.....	31
4.16 Podnikateľské prostredie	32
4.17 Eurofondy	34
4.18 Regulačné orgány poskytovateľov služieb	35
4.19 Záujmové skupiny.....	37
5. Základné charakteristiky spoločnosti.....	39
5.1 Kultúra	39
5.2 Ekonomika.....	40
5.3 Politika	42
5.4 Spoločnosť	44
6. Korupcia na Slovensku	46
7. Protikorupčné opatrenia	51
8. Národný systém integrity spravovania na Slovensku	55
8.1 Národná rada SR.....	55
8.2 Výkonná moc – vláda SR	64
8.3 Prezident	76
8.4 Miestna štátna správa	82
8.5 Súdnictvo.....	93
8.6 Špecializovaný trestný súd	105
8.7 Volebné orgány.....	116

8.8	Politické strany	124
8.9	Najvyšší kontrolný úrad SR	134
8.10	Úrad pre verejné obstarávanie	143
8.11	Polícia.....	154
8.12	Prokuratúra.....	165
8.13	Verejný ochranca práv (ombudsman).....	176
8.14	Občianska spoločnosť	185
8.15	Médiá.....	195
8.16	Podnikateľské prostredie	205
8.17	Eurofondy	213
8.18	Regulačné orgány poskytovateľov služieb	225
8.19	Záujmové skupiny.....	234
9.	Odporúčania.....	246
	Zdroje.....	248
	Skratky.....	268

1. Úvod

Štúdia *Národný systém integrity spravovania na Slovensku* sa zaoberá situáciou z hľadiska integrity, transparentnosti a boja proti korupcii v Slovenskej republike na národnej - centrálnej úrovni. Zachytáva obdobie od polovice roku 2009 do septembra 2011. Vznikla ako súčasť celoeurópskeho projektu, do ktorého sa zapojilo 25 európskych krajín. Projekt *National Integrity System* podporila Európska komisia. Na výskumnú časť projektu nadväzujú advokačné aktivity, ktoré majú za cieľ presadzovanie zmien v oblastiach s nedostatkami z pohľadu integrity, transparentnosti a/alebo boja proti korupcii.

2. Metodológia

Výskumná metodológia bola pripravená Transparency International s cieľom priniesť celostný pohľad na národný systém fungovania inštitúcií v súvislosti s protikorupčnými aktivitami, snahami o zvyšovanie transparentnosti, zodpovedania sa inštitúcií za svoju činnosť či presadzovaním základných pravidiel integrity vo verejnom sektore. Systém pilierov, ktoré predstavujú jednotlivé oblasti národného systému integrity spravovania, v mnohých prípadoch kopíruje jednotlivé inštitúcie pôsobiace na centrálnej úrovni správy vecí verejných. Kvalitný a pevný systém predstavuje základ pre úspešný boj proti korupcii. Na druhej strane systém s vnútornými rozdielmi a slabými piliermi vytvára priestor pre korupciu, čím ohrozuje aj pevnosť celého systému, vrátane jeho pevných častí.

V rámci štúdie, venovanej situácii v Slovenskej republike, je celkovo analyzovaných 19 pilierov. Kvantitatívnej časti analýzy, ktorej výsledkom sú bodové hodnotenia a vizualizácia pilierov, predchádzala kvalitatívna analýza, ktorá tvorí základ textu štúdie.

Hodnotenie pilierov prebieha na základe indikátorov, ktoré sú rozdelené do troch základných dimenzií: *kapacita* (*capacity*), *systém spravovania* (*governance*) a *prínos* (*role*). Indikátory sú rozdelené na dva základné typy. Indikátor *legislatíva* hodnotí nastavenie právneho rámca. Inými slovami, pozerá sa na kvalitu legislatívy, ktorá vplyva na celkový výkon piliera. Indikátor *prax* sleduje, akým spôsobom sú právne normy implementované v činnosti inštitúcií a ako sa darí inštitúciám naplňať ich ciele. Hodnotenie indikátorov sa primárne pozerá na obdobie predchádzajúcich 24 mesiacov, v mnohých prípadoch sa však odvoláva aj na staršie udalosti, ktoré majú vplyv na súčasný stav.

Jednotlivé indikátory obsahujú základnú výskumnú otázku, na ktorú sa výskumný tím pokúsil nájsť odpoveď. V rámci kvalitatívneho opisu jednotlivých indikátorov autori a autorky využívali výskumné podotázky, tzv. *guiding questions*.

Pridelovanie skóre indikátorom, t.j. kvantifikácia kvalitatívneho opisu, prebiehalo pomocou skórovacieho návodu. Ten definoval škálu hodnotenia od 1 do 5, kde 1 predstavovalo najnižšiu (najhoršiu) hodnotu a 5 najlepší výsledok. Výskumníci a výskumníčky mohli indikátor hodnotiť aj známkami 2, 3 a 4.

Pre lepšie porozumenie uvádzame príklad.

Výskumná otázka „Do akej miery má verejnosť v praxi prístup k informáciám o činnosti súdov?“
Hodnotiaca škála

Najnižšia hodnota 1 – „Verejnosť nemá možnosť získať žiadne informácie o organizácii a činnosti súdov.“

Stredná hodnota 3 – „I keď verejnosť môže získať informácie o organizácii a činnosti súdov, je to zvyčajne veľmi náročný a zdĺhavý proces.“

Najvyššia hodnota 5 – „Verejnosť má priamy a jednoduchý prístup k relevantným informáciám o organizácii a činnosti súdov.“

Hodnotenie 2 a 4 vyjadruje stredné hodnoty medzi definovanými hodnotami 1, 3 a 5. Hodnotenie bolo následne prenesené na škálu od 1 do 100, kde 1 zodpovedalo pôvodnej hodnote 1 a 100 pôvodnej hodnote 5.

Hodnotenie indikátorov prebiehalo na základe dostupných zdrojov, ktoré kombinovali najmä:

- analýzu legislatívy, dostupných evaluácií, stratégií, výskumných a vedeckých prác a analýz,
- výskumné rozhovory – minimálne dva za každý pilier s tým, že najvhodnejšia je kombinácia nezávislého experta a človeka z vnútra inštitúcie,
- testovanie v teréne – najmä prostredníctvom využívania žiadostí o informácie na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Tri základné dimenzie: *kapacita (capacity)*, *systém spravovania (governance)* a *prínos (role)* boli hodnotené na základe priemeru indikátorov v jednotlivých dimenziách.

Dimenzia *kapacita* vyjadruje celkový potenciál inštitúcie na jej úspešné fungovanie a plnenie úloh, za ktoré zodpovedá. Nejedná sa teda iba o potenciál vo vzťahu k protikorupčným aktivitám, ale k celkovej kapacite inštitúcie. Jej súčasťou sú štyri indikátory: Zdroje (legislatíva a prax) a Nezávislosť (legislatíva a prax).

Dimenzia *systém spravovania* reflektuje kvalitu spravovania inštitúcie, t.j. ako je vnútorne riadená, aké pravidlá sú v nej presadzované a ako je otvorená verejnosti. Jej súčasťou je šesť indikátorov: Transparentnosť (legislatíva a prax), Zodpovedanie sa (legislatíva a prax) a Integrita (legislatíva a prax).

Dimenzia *prínos* vyjadruje prínos inštitúcie ku kvalite systému integrity, a teda aj prínos pre protikorupčné aktivity a ciele. Jej súčasťou sú špecifické indikátory, navrhnuté pre jednotlivé oblasti.

Súčasťou finálneho hodnotenia sú aj štyri oblasti, vytvárajúce základnú štruktúru pre uplatnenie systému integrity spravovania, ktoré reflektujú politický, spoločenský, ekonomický a kultúrny kontext Slovenskej republiky. Ich hodnotenie vychádza z podobného postupu, aký bol uplatňovaný pri pilieroch, a má za cieľ umožniť externému pozorovateľovi lepšie pochopiť kontext, v ktorom sa národný systém integrity spravovania formuje.

Prvotné výsledky a výstupy práce výskumníkov a výskumníčiek prešli viacfázovým hodnotiacim a pripomienkovým procesom. V prvej fáze sa uskutočnil validizačný míting, na ktorom členovia poradnej skupiny hodnotili známky a zdôvodnenia hodnotení pridelených jednotlivým indikátorom a následne pilierom. V druhej fáze boli čiastkové výstupy posielané na pripomienkovanie do centrálneho Transparency International v Berlíne. Pripomienky z oboch fáz boli v prípade súhlasu výskumného tímu s ich relevantnosťou zapracované do štúdie. V poslednej fáze prešla štúdia tzv. peer-review procesom, kedy externý hodnotiteľ vypracoval pripomienky k záverom štúdie a k jednotlivým pilierom. Po vzájomnej diskusii bola väčšina pripomienok akceptovaná a zapracovaná do finálnej verzie.

V prípade slovenskej štúdie bolo 16 z 19 pilierov ohodnotených nielen kvalitatívnym opisom, ale aj pomocou skóre. Na jeho základe sme schopní porovnať kvalitu jednotlivých pilierov vo vzťahu k boji proti korupcii. Jeden pilier, konkrétne pilier *Eurofondy*, je prierezovým pilierom prechádzajúcim cez viaceré rezorty, preto je skórovaný mimo hlavného systému. Dva piliere – *Záujmové skupiny* a *Regulačné orgány poskytovateľov služieb* – sú, vzhľadom na svoju vnútornú diverzitu, prezentované kvalitatívnym opisom bez pridelenia skóre jednotlivým indikátorom.

Pôvodne navrhnutý systém 12 pilierov sa autorský tím po konzultáciách s Transparency International a poradnou skupinou rozhodol rozšíriť o sedem ďalších pilierov, ktoré presnejšie reflektujú situáciu v SR a rozdelenie kompetencií medzi jednotlivé inštitúcie. Pôvodný pilier *Inštitúcie vymáhania práva* bol rozdelený na dva piliere: *polícia* a *prokuratúra*. Pilier *Kontrolný orgán* bol rozdelený do pilierov *Najvyšší kontrolný úrad* a *Úrad pre verejné obstarávanie*. Pôvodný pilier *Protikorupčné agentúry* bol nahradený pilierom *Špecializovaný trestný súd*, keďže v SR neexistuje samostatná inštitúcia, venujúca sa výhradne boju proti korupcii. *Špecializovaný trestný súd* bol identifikovaný ako významná súčasť súdnictva, dôležitá pre boj proti korupcii. Pôvodný pilier *Výkonná moc* bol rozdelený na piliere *Prezident* a *vláda SR*. Pilier *Verejný sektor* bol nahradený pilierom *Miestna štátna správa*. K hodnoteným pilierom bol pridaný aj nový pilier *Politické strany*.

Medzi špecifiká slovenskej časti výskumu o národných systémoch integrity spravovania patria aj výrazné zmeny, spôsobené prereformnými aktivitami vlády Ivety Radičovej. Tie boli najvýraznejšie v oblastiach *súdnictva*, *prokuratúry* a *polície*. V prvých dvoch pilieroch došlo počas tvorby analýzy k zásadným legislatívnym zmenám, ktoré smerovali k zvyšovaniu otvorenosti, transparentnosti a integrity. Legislatívne zmeny sa však počas práce výskumného tímu nestihli preniesť do praxe (napríklad výberové konania v *súdnictve* sa podľa nových pravidiel rozbiehajú až koncom roku 2011 a začiatkom roka 2012), čo spôsobuje výraznú nezrovnalosť medzi indikátormi legislatívy a praxe. V prípade *prokuratúry* boli dokonca mnohé z legislatívnych zmien pozastavené Ústavným súdom SR. V tomto prípade sa relevantný výskumník rozhodol ponechať hodnotenie reformných zákonov. V prípade *polície* dochádzalo počas výskumného obdobia k zmenám v implementácii jednotlivých nástrojov zvyšovania otvorenosti, transparentnosti a integrity Policajného zboru, ako aj zmenám interných predpisov a postupov. Vo väčšine prípadov išlo o zmeny v prospech posilnenia piliera *Polícia*.

Štúdia zachytáva obdobie od polovice roku 2009 do septembra 2011. Zmeny po tomto období nie sú súčasťou hodnotenia, i keď v niektorých pilieroch, ktoré prechádzali počas prípravy štúdie výraznými zmenami, nájdete kvôli lepšiemu porozumeniu na novšie udalosti odvolávku.

Medzi základné limity štúdie patrí neobsiahnutie niektorých dôležitých oblastí verejného života, ktoré majú nespochybniteľný vplyv na kvalitu národného systému integrity spravovania. Medzi ne patrí napríklad oblasť samosprávy, a to lokálnej i regionálnej, alebo tiež finančný sektor. Ďalším limitom sú nepresnosti, ktoré vznikajú pri porovnávaní jednotlivých pilierov a ktoré sú zapríčinené ich odlišným obsahom. Napríklad dimenzia *prínos* je v rôznych pilieroch hodnotená odlišne – raz sa zameriava viac na špecifickú činnosť daného piliera (napríklad *prokuratúra* a riešenie prípadov korupcie) a inokedy sleduje skôr symbolické prejavy (napríklad *prezident* a jeho vyjadrovanie sa o korupčných prípadoch).

3. Súhrn výsledkov

Správa o *Národnom systéme integrity spravovania na Slovensku* (*National integrity system assessment*) prezentuje výsledky hodnotenia a analýzy protikorupčných opatrení – legislatívy i praxe – v hodnotenej krajine a obsahuje aj odporúčania, vyplývajúce z uvedenej analýzy, pre kľúčové protikorupčné reformy.

Táto správa, hodnotiaca Slovensko, obsahuje hodnotenie devätnástich oblastí spoločnosti, ktoré sú z hľadiska jej „governance“ (dobrého spravovania), uplatňovania etických štandardov a výskytu miery korupcie kľúčové.

Spomínaných devätnásť oblastí, skúmaných v rámci hodnotenia *Národného systému integrity spravovania na Slovensku* (ďalej len NIS), vykazuje z hľadiska kvality spravovania značnú heterogenitu. Niektoré oblasti fungujú v prostredí ukotvených inštitúcií, stability, bez vážnejších výkyvov. Patria sem napríklad *Národná rada SR, Národný kontrolný úrad, občianska spoločnosť a médiá*. V druhej, „slabšej“ skupine sa nachádzajú oblasti, ktoré v poslednom období fungovali v nestálom prostredí, spojenom s turbulenciami rôzneho druhu. Reč je napríklad o *súdnictve, polícii, prokuratúre* či *Úrade pre verejné obstarávanie*. A napokon, niektoré inštitúcie či „oblasti“ sa v protikorupčných témach a aktivitách jednoducho neangažovali, alebo angažovali v minimálnej miere. Sem radíme napríklad *miestnu štátnu správu, prezidenta* či *podnikateľskú sféru*.

Pri celkovom pohľade na hodnotenie NIS, skúmajúce systém spravovania na Slovensku prostredníctvom troch základných dimenzií – „kapacity“, „spravovanie“ a „prínos“ – môžeme pomenovať niektoré základné črty tohto systému.

Dimenzia „kapacity“, zahŕňajúca zdroje inštitúcií (ľudské, finančné či technické), ako aj ich nezávislosť, dosahuje v hodnotení vysoké skóre vo všetkých „silnejších“ pilieroch hodnotenia, a podobne dobré výsledky dosahuje dokonca aj pri väčšine „slabších“ pilierov, z ktorých len tri (*polícia, Úrad pre verejné obstarávanie a miestna štátna správa*) majú problém so zdrojmi, či už ľudskými, finančnými alebo technickými. Pri väčšine inštitúcií je nezávislosť dostatočne definovaná v zákonoch upravujúcich ich činnosť, veľké rozdiely medzi piliermi však vznikajú pri uplatňovaní tejto nezávislosti v praxi.

Dimenzia „systém spravovania“, ktorá obsahuje hodnotenie transparentnosti, zodpovedania sa za činnosť a mechanizmy integrity, zaznamenala v tomto hodnotení najširšiu škálu výsledkov medzi hodnotenými oblasťami. Zo „silnejších“ oblastí v nej najnižšie skóre získali *mediá a občianska spoločnosť*. Pri „slabších“ oblastiach sa opakovalo nízke skóre osobitne v indikátoroch praxe, konkrétne v integrite a zodpovedaní sa za svoju činnosť. Spolu so spomínaným výskytom problémov pri uplatňovaní nezávislosti inštitúcií môžeme konštatovať, že **implementácia existujúcich pravidiel (napríklad zákonov) je jedným z hlavných nedostatkov integrity spravovania na Slovensku**. Naše zistenia potvrdzuje aj skutočnosť, že v drivej väčšine hodnotených pilierov získali indikátory súvisiace s nastavením zákonného rámca vyššie skóre ako indikátory pôsobenia v praxi. Zároveň slabé výsledky indikátora integrity v oboch rozmeroch – v nastavení zákonného rámca aj v praxi – ukazujú na nízku mieru využívania nástrojov integrity v spoločnosti a v jej inštitúciách. Absencia pravidiel konfliktu záujmov alebo ich mäkké uplatňovanie v praxi dokresľujú situáciu v tejto oblasti.

Dimenzia „prínos“, skúmajúca inštitúcie z hľadiska naplňania ich úloh a potenciálu v súvislosti s presadzovaním protikorupčných opatrení a opatrení vedúcich k silnejšej integrite inštitúcií, bola v hodnotení najviac rozkolísaná. Práve v tejto oblasti boli rozdiely hodnotenia „silnejších“ a „slabších“ pilierov najväčšie. S výnimkou *polície* a *prokuratúry*, všetky „slabšie“ piliere úplne zlyhávajú pri naplňaní svojich úloh a potenciálu. Zo „silnejších“ pilierov si osobitnú pozornosť zaslúžia výsledky hodnotenia inštitúcií *NKÚ* a *ombudsmana*, ktoré sú svojou vnútornou štruktúrou veľmi podobné a k úspešnejšiemu pôsobeniu im chýba práve lepšie naplňanie ich úloh a potenciálu, čím oslabujú svoju relevantnosť.

Všeobecne sa dá na základe tohto hodnotenia konštatovať, že **Slovenská republika má v skúmaných oblastiach pomerne kvalitne nastavený právny rámec, nedostatkom je však implementácia týchto pravidiel do praxe** a slabé využívanie nástrojov integrity vo všetkých oblastiach.

Výsledky výskumu ukazujú na „silnejšie“ a „slabšie“ piliere, to však neznamena, že by niektorý sektor či inštitúcia v hodnotení osobitne vyčnievali nad ostatné. Diverzita výsledkov v rámci samotných hodnotených oblastí ako aj medzi celými oblasťami (hodnotenými piliermi) je však vysoká. Z tohto dôvodu je pre porozumenie výsledkov dôležitý nielen celostný pohľad, ale aj porovnanie vnútornej štruktúry pilierov.

K „silnejším“ hodnoteným pilierom národného systému integrity spravovania patria **Národná rada SR, výkonná moc – vláda SR a politické strany**, a to najmä vďaka vyrovnaným výsledkom vo všetkých kategóriách hodnotenia. Svoju činnosť vykonávajú v limitoch právneho rámca slobodne, bez neregulárnych externých zásahov tretích strán. Disponujú tiež primeranými zdrojmi, potrebnými na efektívne vykonávanie svojich úloh. V praxi sú však pozorovateľné aj niektoré jemnejšie odtiene aktuálneho stavu, napríklad istý sklon k submisívnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len NR SR) voči vláde, čo sa prejavuje najmä v legislatívnom procese (kde sa pomerne často vyskytuje akási „poslušnosť“ poslancov vládnej koalície voči vláde, ktorá preberá ťažisko legislatívnej iniciatívy) a v záležitostiach týkajúcich sa Európskej únie (ďalej len EÚ). Informovanie o činnosti a rozhodnutiach vlády a NR SR je komplexné a verejne prístupné, pričom zodpovedanie sa vlády je na dobrej úrovni. Napriek tomu, že zákon o politických stranách sprísnil pravidlá financovania a hospodárenia politických strán, ich implementácia v praxi je nedostatočná. Dôvodom je rozdelená inštitucionálna zodpovednosť za kontrolu hospodárenia politických strán, ktorú vykonáva parlamentný výbor aj ministerstvo financií. Otvorenosť a transparentnosť NR SR prostredníctvom rozsiahleho sprístupnenia informácií o činnosti NR SR, o jej jednotlivých poslancoch a legislatívnych návrhoch je z hľadiska *systému spravovania* (governance) v priamom protiklade k neúmerne širokej poslaneckej imunite a slabému dohľadu nad kontrolou majetkových priznaní poslancov. Mechanizmy integrity sú vo všetkých troch oblastiach pomerne slabé: buď neexistujú, alebo nie sú dostatočne implementované. Pravidlá na predchádzanie konfliktu záujmov a etický kódex v praxi nie sú vymáhatelné. Navyše, zamestnanci hodnotených inštitúcií nie sú vzdelávaní v oblasti aplikácie nástrojov integrity.

Médiá a občianska spoločnosť zohrávajú dôležitú úlohu pri vykonávaní kontrolných aktivít (*watchdog*) v spoločnosti. Napriek tomu, že oba hodnotené piliere sú v národnom systéme integrity spravovania hodnotené ako silné, majú určité slabiny. Právny rámec, upravujúci existenciu a fungovanie týchto aktérov, vytvára priaznivé podmienky pre rôznorodosť a nezávislosť mediálneho, ako aj tretieho sektora. Nedostatok zdrojov, či už finančných alebo personálnych, však negatívne ovplyvňujú kvalitu ich výstupov. V prípade médií sa tieto nedostatky odrážajú na klesajúcej úrovni investigatívnej žurnalistiky, prostredníctvom ktorej sa verejnosť dozvedá o závažných korupčných kauzách v spoločnosti. Neziskový sektor v dôsledku nedostatku finančných zdrojov naráža na veľkú mieru fluktuácie zamestnancov a limitované možnosti svojho pôsobenia. Napriek tomu sú

mimovládne organizácie často hnacím motorom pri odkrývaní korupčných prípadov, vo formovaní verejného povedomia o korupcii, ako aj spolupracovníkmi protikorupčných opatrení vo verejnej politike. Oba sektory nemajú účinné mechanizmy integrity, pričom pravidlá ohľadom konfliktu záujmov a etické kódexy nie sú v praxi povinné a vyskytujú sa len zriedkavo.

Na základe získaného skóre v indikátoroch kapacity a spravovania by mal **verejný ochranca práv (ombudsman)** zohrávať kľúčovú úlohu v boji proti korupcii a pri presadzovaní integrity v spoločnosti. Kancelária verejného ochranu práv totiž má k dispozícii adekvátne zdroje, jej činnosť je upravená jasnými a prehľadnými pravidlami a nie je ovplyvňovaná zásahmi z vonku. Napriek istým obmedzeniam, daným formálnymi kompetenciami, je verejný ochranca práv predurčený stať sa silným pilierom v rámci národného systému integrity spravovania. V skutočnosti je však jeho úloha menej významná a výsledky jeho práce sú pomerne slabé. Verejný ochranca práv napríklad nezaujíma stanoviská k negatívnym trendom v spoločnosti, nezúčastňuje sa na verejných diskusiách ku kľúčovým témam a problémom, súvisiacim s jeho poslaním, a jeho celková viditeľnosť je nedostatočná.

Rovnako ako ombudsman, aj **Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ)** patrí medzi piliere so silným základom a nevyužitým potenciálom. Prejavuje sa to najmä značným formalizmom pri činnosti tohto úradu a nedostatočným dôrazom jeho činnosti na zisťovanie efektívnosti. Napriek tomu je NKÚ silným pilierom z hľadiska kvality práce a profesionalizmu, čo sa prejavuje aj vo využívaní nástrojov, zvyšujúcich transparentnosť a zodpovedanie sa za svoju činnosť.

Na Slovensku neexistuje trvalý **centrálny volebný orgán**, volebné komisie sú zriaďované ad hoc pri každých voľbách osobitne. Napriek tomu, že nezávislosť a nestrannosť riadenia volieb v uplynulom desaťročí nevyvoláva pochybnosti, niektoré aspekty je potrebné nastaviť tak, aby v budúcnosti nedochádzalo k možným problémom. Zjednotenie volebných orgánov a zriadenie stáleho centrálného volebného systému sa javí ako nevyhnutné. Úsilie vlády upraviť túto oblasť v súlade s uvedeným cieľom však vzhľadom na skrátenie volebného obdobia zatiaľ nebolo úspešné.

Súdna moc, polícia a prokuratúra sú pri hodnotení národnej integrity spravovania rozhodujúce inštitúcie, pričom ani jedna z nich neobstála pri hodnotení ich protikorupčného pôsobenia a integrity dobre. Nízke skóre týchto oblastí vyplýva predovšetkým z toho, že vo všetkých troch inštitúciách sme sa stretli s nestabilným prostredím, ktoré oslabuje ich schopnosť reagovať na súčasné problémy, súvisiace s bojom proti korupcii, a oslabuje tiež ich schopnosť posilňovať vnútornú transparentnosť, zodpovedanie sa za činnosť a integritu. Navyše, justícia, prokuratúra ani polícia od roku 1989 neboli podrobné dostatočným reformám. Súdnictvo napríklad neprešlo podstatnou transformáciou ľudských zdrojov; prokuratúra je síce nezávislá, ale slabo využíva základné nástroje v oblasti transparentnosti a nie je otvorená verejnosti. Polícia čelí problémom s vysokou mierou fluktuácie svojich zamestnancov, zásahmi zo strany štátu a nedostatočnej transparentnosti vo svojich aktivitách.

Z vyššie uvedených troch inštitúcií je **súdnictvo** v súčasnosti považované za najmenej funkčnú inštitúciu. Verejnosť vníma justíciu dlhodobo ako najskorumpovanejšiu inštitúciu na Slovensku. Súdnictvu je síce zaručená nezávislosť a samospráva, chýba tu však externý dohľad. Mechanizmy, ktoré by zabezpečovali transparentnosť jej fungovania a zodpovedania sa za činnosť, sú nedostatočné. Justícia na Slovensku čelí nedôvere verejnosti a obvineniam zo zneužívania právomocí, protekcie, korupcie, nízkej miery transparentnosti a zodpovedania sa za svoje konanie.

Prokuratúra prešla v ostatnom čase turbulentným obdobím a zmenami vo fungovaní. Politické nezhody ohľadom voľby nového generálneho prokurátora, spolu s obvineniami o údajnom kupovaní

hlasov pri jeho voľbe a viac než rok chýbajúci regulárny generálny prokurátor na čele prokuratúry, dokonale ilustrujú súčasný stav v tejto oblasti. Medzi hlavné nedostatky prokuratúry patrí nízka miera zodpovedania sa za svoju činnosť, slabá transparentnosť, najmä v informovaní o činnosti prokuratúry, vrátane výberových konaní na pozíciu prokurátorov, ako aj chýbajúce mechanizmy integrity. Tieto faktory do veľkej miery ovplyvnili skóre tohto piliera v hodnotení NIS.

Policajnému zboru (ďalej len PZ) sa podarilo zlepšiť úroveň komunikácie s verejnosťou a zaviesť aj niektoré opatrenia na zvýšenie transparentnosti jej vnútorného fungovania a miery zodpovedania sa za svoju činnosť. Výkon polície bol v ostatných rokoch do značnej miery ovplyvnený vysokou mierou fluktuácie medzi zamestnancami Policajného zboru. Nezávislosť polície je ohrozená najmä politickými zásahmi do jej fungovania a netransparentnými postupmi v nadobúdaní funkcií a kariérnom raste policajtov. Nízka miera nezávislosti, spolu s nedostatočne implementovanými nástrojmi integrity, predstavujú hlavné dôvody nízkeho skóre tohto piliera v hodnotení.

Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len ÚVO) je veľmi dôležitou inštitúciou pri hodnotení systému integrity spravovania, jeho výsledky sú však neuspokojivé. Kvalitné pôsobenie ÚVO by malo vytvárať tlak na pôsobenie ďalších verejných inštitúcií, aby sa zvyšovala transparentnosť procesu verejného obstarávania. V praxi je však ÚVO pod silným politickým tlakom a vplyvom. Riadiaci pracovníci ÚVO sú nominantmi politických strán a úrad funguje ako politicky závislý orgán bez skutočnej motivácie odhaľovať a prešetrovať priestupky verejných funkcionárov. Jeho činnosť sa prevažne sústreďuje len na formálne skúmanie zákonnosti verejného obstarávania. Súčasná vláda I. Radičovej súhlasila s udržaním politického vplyvu nad úradom a v rámci politickej vyváženosti ponúkla post predsedu ÚVO opozícii. Predseda ÚVO však v roku 2011 odstúpil z funkcie a nový vhodný kandidát sa neúspešne hľadal medzi odborníkmi. Nový predseda úradu teda zrejme bude zvolený až po predčasných voľbách v roku 2012.

Prezident SR bol zahrnutý do hodnotenia NIS vzhľadom k dôležitosti jeho úlohy v spoločnosti a vzhľadom k veľkému potenciálu tejto inštitúcie v oblasti nastavovania neformálnych pravidiel – šírenia postojov a konaní, ktoré by budovali dobrý príklad či spoločenský vzor. Prezident a jeho kancelária majú k dispozícii adekvátne zdroje, zaručujúce nezávislý výkon funkcie a z nej vyplývajúce úlohy. V skutočnosti sa však spomínané očakávania nenaplnili. Prezident sa nevyjadruje k prípadom korupcie, spochybnenej transparentnosti v činnosti verejných inštitúcií či k prípadom evidentne zlyhávajúcich alebo veľmi problematicky fungujúcich inštitúcií, čo výrazne ovplyvnilo jeho skóre v rámci hodnotenia NIS.

Hoci **podnikateľský sektor** sa v uplynulom desaťročí výrazne a všestranne rozvíjal, pokroky v budovaní mechanizmov na posilnenie transparentnosti, zodpovedania sa a integrity sú len veľmi malé. Povinnosti vyplývajúce zo zákona, ako napríklad zverejnenie výročných finančných správ, sú v praxi často dodržiavané len formálne alebo vôbec, pričom navyše nie sú štátom kontrolované a vynucované. Mechanizmy integrity sú veľmi slabé, etické kódexy často nie sú v praxi aplikované a právna ochrana tých, ktorí upozorňujú na nekalé alebo protizákonné konanie („whistleblowerov“) je takmer nulová. Pasívny prístup obchodných spoločností k protikorupčným opatreniam predstavuje výrazný nedostatok v ich hodnotení. V podnikateľskom sektore existuje len niekoľko výnimiek, ktoré sa aktívne angažujú v úsilí o znižovanie korupcie v sfére podnikania.

Nominácie do funkcií a kariérny rast v **miestnej štátnej správe** sú do veľkej miery ovplyvnené politickými rozhodnutiami. Miestna štátna správa má výrazné nedostatky v komunikácii s verejnosťou, čo sa odráža na transparentnosti a jej zodpovedaní sa za činnosť. Podobne ako na národnej úrovni, miestna štátna správa nepresadzuje kultúru zavádzania a dodržiavania etických kódexov, pravidiel regulujúcich konflikt záujmov či vytváranie pracovných pozícií s náplňou práce, týkajúcou sa otázok integrity.

Špecializovaný trestný súd (ďalej len ŠTS) zohráva mimoriadnu úlohu v boji proti korupcii. Vzhľadom k tomu, že disponuje mimoriadnymi kompetenciami v prípadoch korupcie, rozhodli sme sa odčleniť tento pilier od hodnotenia súdnej moci. Fungovanie tohto súdu je v boji proti korupcii nesmierne dôležité a prínosné, hoci v praxi má niektoré nedostatky. Špecializovaný trestný súd vykonáva svoju činnosť nezávisle a medzi odborníkmi sa teší dobrej reputácii. Súd však nedisponuje účinnými mechanizmami integrity a navyše nemá implementovaný etický kódex ani pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov. Zodpovedanie sa Špecializovaného trestného súdu za jeho činnosť je v praxi pomerne slabé, v dôsledku slabého informovania o svojich aktivitách.

Eurofondy sú oblasťou, ktorá je predovšetkým nezrozumiteľná širokej neodbornej verejnosti, čo sťažuje akékoľvek úsilie zmenšovať priestor pre korupciu, zvyšovať mieru verejného dohľadu, presadzovať tu etické štandardy a podobne. Existujú tu síce pravidlá – hoci zďaleka nie dokonalé – ktoré by mali prispievať práve k naplneniu spomínaných cieľov, v praxi sa však uplatňujú len formalisticky a aj preto môžeme byť opakovane svedkami problémov a škandálov, spojených s touto oblasťou.

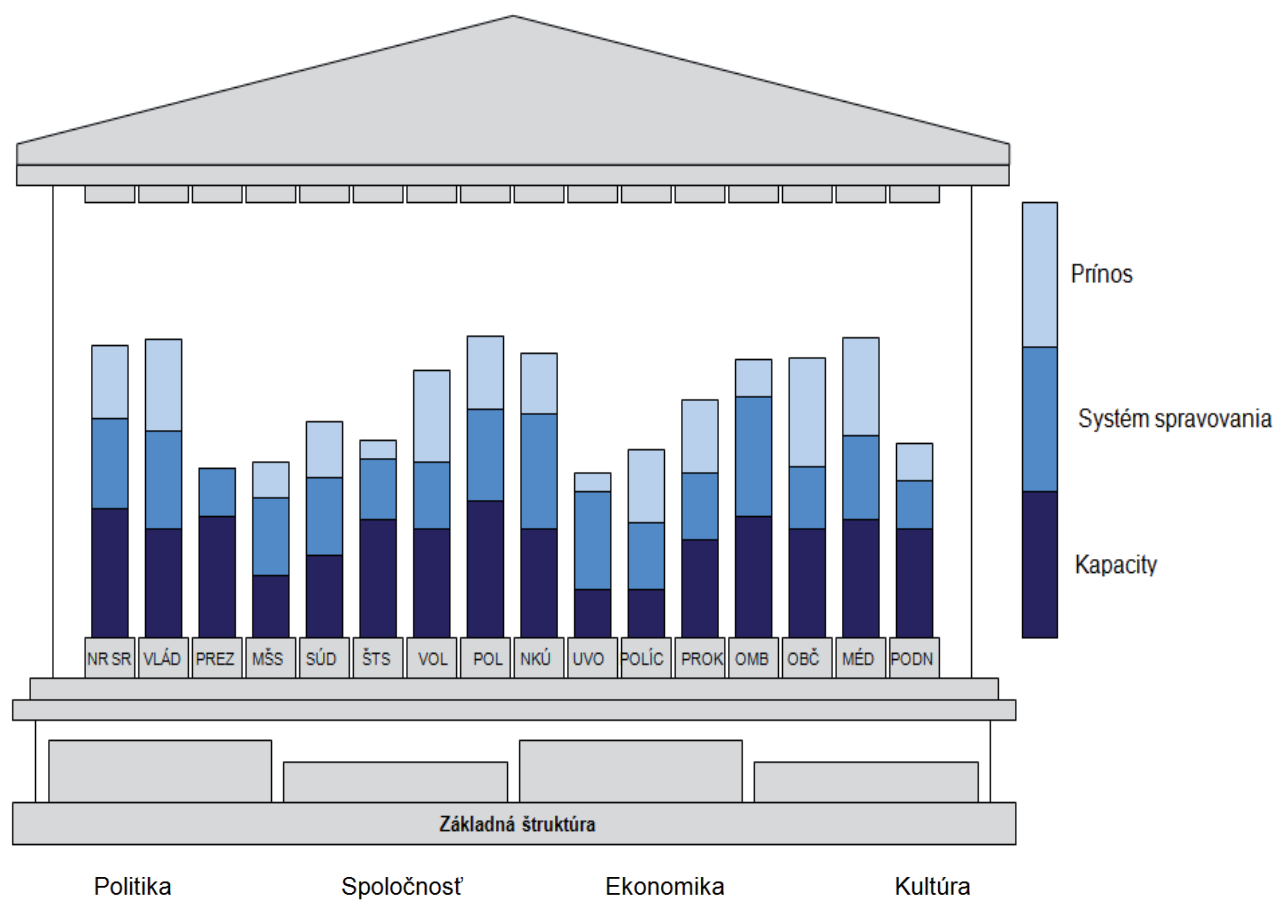
Do piliera **Regulačné orgány poskytovateľov služieb** sú zaradené tri regulačné orgány priamo ovplyvňujúce fungovanie podnikateľského prostredia v SR, konkrétne Protimonopolný úrad (ďalej len PMÚ), Telekomunikačný úrad (ďalej len TÚ SR) a Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len ÚRSO). Vzhľadom na ich rozdielnosť nie sú indikátory v rámci piliera skórované, autori opísali situáciu v jednotlivých indikátoroch. Celkovo chýba v činnosti uvedených regulátorov kvalitná implementácia mechanizmov integrity, avšak zodpovedanie sa za svoju činnosť a transparentnosť rozhodovacích procesov je na uspokojivej úrovni. Otáznou zostáva oblasť nezávislosti, ktorá sa spája so snahou časti exekutívy, resp. politických strán, ovládať jednotlivých regulátorov.

Záujmové skupiny, konkrétne Advokátska komora, Komora exekútorov a Notárska komora, sú stavovské organizácie, ktorých pôsobenie je vymedzené zákonmi, ich vnútorné fungovanie však do veľkej miery vychádza zo samosprávnych princípov. V svojej činnosti sú nezávislé a princípy transparentného pôsobenia a integrity svojich členov definujú v interných dokumentoch, ktoré však nepokrývajú všetky aspekty tejto problematiky. Komory sú relatívne uzavreté pred dohľadom verejnosti.

Obrázok č.1 zhrňa v grafickej podobe výsledky v jednotlivých pilieroch a dimenziách.

Obr.č.1 Výsledky NIS

Národný systém integrity spravovania na Slovensku



NR SR NÁRODNÁ RADA SR
 VLÁD VLÁDA
 PREZ PREZIDENT
 MŠS MIESTNA ŠTÁTNA SPRÁVA
 SÚD SÚDNICTVO
 ŠTS ŠPECIALIZOVANÝ TRESTNÝ SÚD
 VOL VOLEBNÉ ORGÁNY
 POL POLITICKÉ STRANY

NKÚ NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD
 ÚVO ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE
 POLÍC POLÍCIA
 PROK PROKURATÚRA
 OMB OMBUDSMAN
 OBČ OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ
 MÉD MÉDIÁ
 PODN PODNIKATEĽSKÉ PROSTREDIE

4. Prehľad hodnotených oblastí

(Skrátená podoba)

Vzhľadom na rozsiahlosť hodnotenia jednotlivých pilierov (kompletné hodnotenie nájdete v kapitole 8) prináša táto časť správy prehľad jednotlivých pilierov (hodnotených oblastí) v skrátenej podobe. Jeho súčasťou sú hlavné zistenia v jednotlivých pilieroch, doplnené o výsledkovú tabuľku. Podrobné hodnotenia indikátorov, spolu s kompletnými zdrojmi, sú súčasťou komplexného hodnotenia v hlavnej časti správy.

4.1 Národná rada SR

Napriek tomu, že formálne, na základe ústavnej delby moci, je NR SR nezávislým, ústavodarným a zákonodarným orgánom, v skutočnosti, podobne ako v iných parlamentných demokraciách EÚ, je ústavné postavenie NR SR v praxi čiastočne obmedzené v prospech vlády. Týka sa to najmä dvoch oblastí: legislatívneho procesu, pri ktorom sa parlament často stáva akýmsi submisívnym vykonávateľom legislatívnej vôle vlády (osobitne to platilo pred rokom 1998 a v rokoch 2006-2010), a takisto v záležitostiach EÚ, kde má vláda isté právomoci, v iných oblastiach prislúchajúce skôr zákonodarnej než výkonnej moci.¹

Informovanie o činnosti NR SR, jednotlivých poslancov a legislatívnych procesoch je komplexné a prístupné v rôznych formách a ide nad požiadavky kladené zákonom. Vo vzťahu k implementácii mechanizmov integrity a zodpovedania sa za svoju činnosť sa prejavujú výrazné nedostatky najmä v oblasti poslaneckej imunity, kontrole majetkových priznaní či financovania politických strán. Tieto nedostatky sú často v centre záujmu médií a mimovládnych organizácií.

Jeden z hlavných nedostatkov tohto piliera sa týka absencie predpisov, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitnú právnu úpravu mechanizmov integrity, konkrétne pravidiel, týkajúcich sa post-zamestnaneckých obmedzení, lobbingu alebo uceleného etického kódexu pre poslancov. Implementácia existujúcich predpisov, súvisiacich s mechanizmami integrity, je považovaná za nedostatočnú z dôvodu neochoty príslušnej komisie (Mandátového a imunitného výboru NR SR) uskutočňovať dôkladnú kontrolu majetkových priznaní poslancov a vyžadovať uvádzanie detailných informácií ohľadom majetku (napríklad nehnuteľností), či vyvodiť primerané dôsledky za porušenie pravidiel o konflikte záujmov.

Zodpovedanie sa NR SR za jej činnosť je obmedzené absenciou právneho rámca pre zapájanie verejnosti do práce NR SR, ako aj neexistenciou rámca právnych prostriedkov nápravy voči konaniu NR SR a jednotlivých poslancov. Uplatňovanie zodpovedania sa NR SR v praxi komplikuje aj rozsah imunity, chrániaci poslancov pred stíhaním, ktorý zahŕňa aj priestupkovú imunitu. Poskytovanie informácií o činnosti NR SR nad rámec požadovaný zákonom má pozitívny vplyv pre zodpovedanie sa aj transparentnosť činnosti NR SR.

¹ Pozri štatistiky: www.nrsr.sk/default.aspx?SectionId=89 (naposledy navštívené: 17.11.2011), taktiež Láštic, E. (2010). Parties, Parliament and Cabinet: Delegation Chain in Slovakia 1994-2008 In: Pracovné zošity Katedry politológie FiF UK. Rocník I, číslo 3/2010, ISSN 1338-1784, www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/pracovne_zosity_kpol/2010/Pracovne_zosity_Katedry_politologie_FiF_UK_03-2010_-_Erik_Lastic.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Zákonodarná moc Celkové skóre: 71/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 88/ 100	Zdroje	100	75
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 63/ 100	Transparentnosť	100	100
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	50	25
Prínos 63/ 100	Dohľad nad výkonnou mocou	50	
	Legislatívne zmeny	50	

4.2 Výkonná moc – vláda SR

Vláda má v ústavnom delení moci na Slovensku jasne definovanú úlohu. Jej nezávislé postavenie upravuje ústava a zákony, pričom v posledných rokoch nebolo dokázané nijaké závažné zasahovanie iných verejných inštitúcií do činnosti vlády nad rámec zákonom definovaných pravidiel. Existujú však viaceré podozrenia z prepojenia podnikateľského prostredia na vládne miesta, respektíve z neadekvátneho zasahovania biznisu do rozhodnutí vlády, jednotlivých verejných inštitúcií či ich predstaviteľov. V posledných rokoch sa vyskytli aj podozrenia z korupčného konania niektorých členov vlády.

Viaceré nástroje, napríklad zákon o slobodnom prístupe k informáciám² či proces medzirezortného pripomienkového konania³, zvyšujú verejnú kontrolu nad činnosťou vlády a robia tak jej činnosť transparentnejšou. Na druhej strane je implementácia opatrení v oblasti integrity nedostatočná, keďže väčšina štandardných nástrojov zvyšovania integrity buď neexistuje, alebo je implementovaná iba formálne. Príkladom sú pravidlá o konflikte záujmov – v prípade, že existujú, nie sú vymáhané a zamestnanci nie sú školení v ich používaní a porozumení⁴. V praxi neexistujú fungujúce mechanizmy ochrany oznamovateľov trestnej činnosti (tzv. „whistleblowerov“).

² Zákon 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (zákon o slobode informácií).

³ Rozhovor autora s M. Beblavým, poslancom NR SR, J. Pilátom, Úrad vlády SR, J. Červenákovou, E. Jurzycom, ministrom školstva, dňa 27.5.2011 v Bratislave.

⁴ Rozhovor autora s M. Kozickým, J. Pilátom, J. Červenákovou.

Výkonná moc – vláda SR Celkové skóre: 69/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 71 / 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	100	75
	Integrita	50	0
Prínos 63/ 100	Manažment verejnej správy	50	
	Prijatá legislatíva	75	

4.3 Prezident

Vzhľadom na ústavou a zákonmi definovaný rozsah úloh prezidenta ako hlavy štátu disponuje Kancelária prezidenta SR adekvátnym rozpočtom na to, aby zabezpečila plnohodnotné vykonávanie povinností vyplývajúcich z prezidentskej funkcie. Hoci legislatíva jednoznačne upravuje postavenie prezidenta a zaručuje mu nezávislosť,⁵ a dokonca aj napriek priamej voľbe prezidenta občanmi – pričom oboje by malo nezávislosť postavenia a konania prezidenta posilňovať – je v skutočnosti pôsobenie hlavy štátu v posledných rokoch poznačené rôznymi politickými vplyvmi a vzájomnými „protislužbami“ s niektorými politickými stranami. Okrem osobných sympatií v tom nepochybne hrá rolu aj potreba silnej politickej podpory v prezidentských voľbách, keďže sa opakovane (vo voľbách v roku 1999, 2004 aj 2009) ukazuje, že najväčšiu šancu na zvolenie má vždy kandidát s podporou najsilnejších politických strán.

Najmä vo vzťahu ku korupcii a transparentnosti zaujíma prezident (ako inštitúcia, teda bez ohľadu na to, kto vykonáva túto funkciu) dlhodobo neutrálne, respektíve nijaké stanoviská. A to napriek tomu, že prezidentský úrad je predurčený na budovanie neformálnych inštitúcií, a teda aj na jednoznačné a aktívnejšie stanovisko k problémom etiky, korupcie a iným, pre dobrý dlhodobý vývoj spoločnosti podstatným, témam.

Vzhľadom na neuplatňovanie etického kódexu u pracovníkov prezidentskej kancelárie je ťažké posúdiť súlad ich činnosti s pravidlami integrity. Mlčanie a pasivita prezidenta pri viacerých médiách

⁵ Článok 101 ods. 1 zákona č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky.

odhalených kauzách korupcie, klientelizmu, plytvania či neetického konania v posledných rokoch však naznačuje nedostatok záujmu podporiť boj proti korupcii a šírenie princípov integrity.⁶

Hoci existujú isté zákonné opatrenia, týkajúce sa zvyšovania transparentnosti, napríklad povinnosť podávať majetkové priznanie alebo zverejniť rozpočet Kancelárie prezidenta SR, neexistujú opatrenia týkajúce sa kontroly činnosti prezidenta a uplatňovania jeho rozhodovacích právomocí. V prípade žiadosti o informácie Kancelária prezidenta rozhoduje o poskytnutí alebo zamietnutí odpovede (napríklad z dôvodov utajenia).⁷ Kancelária prezidenta síce zverejňuje ročný rozpočet úradu na svojej webovej stránke, ten však neobsahuje detailné informácie napríklad o spôsobe delenia výdavkov, a tým sťažuje prípadnú verejnú kontrolu.

Výkonná moc – prezident			
Celkové skóre: 39/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 83/ 100	Zdroje	-	100
	Nezávislosť	100	50
Systém spravovania 33/ 100	Transparentnosť	50	0
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	50	0
Prínos 0/ 100	Angažovanie sa v protikorupčných témach	0	

4.4 Miestna štátna správa

Miestna štátna správa má na svoje fungovanie dostatočné finančné aj technické prostriedky,⁸ hoci pochopiteľne hovoríme o relatívnom dostatku v rámci limitov, daných možnosťami verejných financií a jej legislatívne určenému okruhu úloh. K personálnym zmenám dochádza po každých parlamentných voľbách na základe zmien v ministerských pozíciách. Politické nominácie sú bežné, najmä na stredných a vyšších riadiacich pozíciách.⁹ Chýbajú funkčné mechanizmy, ktoré by zabráňovali neadekvátnemu politickému zasahovaniu do vymenovávania a povyšovania štátnych zamestnancov. Na úrovni miestnej štátnej správy nie sú v praxi k dispozícii žiadne účinné nástroje kontroly, ktoré by boli schopné odhaliť nedostatky a nekalé praktiky.

Štátni zamestnanci podávajú majetkové priznanie vedúcemu úradu, nadriadený ho však len skontroluje, iná forma dohľadu nie je zavedená¹⁰. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám¹¹

⁶ Anonymný rozhovor, 10.5.2011 a 14.6.2011.

⁷ Anonymný rozhovor, 14.6. 2011 a 20.6.2011.

⁸ Rozhovor s Jaroslavom Pilátom a Jánom Marušincom.

⁹ Rozhovor autora s Erikom Lášticom, Katedra politológie Univerzity Komenského v Bratislave, 23. 6. 2011.

¹⁰ Rozhovor autor s Jánom Marušincom.

stanovuje aj v prípade miestnej štátnej správy podmienky, postupy a rozsah informácií, ktoré môžu byť občanom sprístupnené na základe ich žiadosti. Prístup občanov k informáciám o miestnej štátnej správe je však bez použitia žiadosti o informáciu obmedzený a obsahuje vážne právne medzery. V prípade miestnej štátnej správy existuje veľká informačná asymetria, týkajúca sa jej aktivít, a v praxi momentálne nie sú k dispozícii žiadne nástroje, ktoré by mohli túto asymetriu zmenšiť. Prijímanie zamestnancov po formálnej stránke prebieha v súlade so zákonom, čo znamená, že pozícia sa obsadzuje na základe výberového konania, ako je uvedené v zákone. V praxi je však výberové konanie často vopred dohodnutým procesom.

V dôsledku absencie právnej úpravy ochrany oznamovateľov nekalých praktík – takzvaných *whistleblowerov* – je ochrana osôb, oznamujúcich zločiny a nekalé praktiky v miestnej štátnej správe nedostatočná a v podstate neexistuje. Zákon o štátnej službe¹² nestanovuje obmedzenia v možnostiach zamestnať sa po skončení výkonu štátnej služby.

Základné mechanizmy integrity v miestnej štátnej správe sú väčšinou nefunkčné. Podobne ako v prípade ústrednej štátnej správy, v miestnej štátnej správe chýba kultúra využívania etických kódexov, uplatňovania pravidiel o konflikte záujmov, alebo vytvárania pracovných pozícií zodpovedných za problematiku integrity zamestnancov a úradu. Povedomie o kódexe a o pravidlách ohľadom darov medzi zamestnancami existuje, ale ich aplikácia v praxi je sporná.¹³ Rovnako absentuje autorita, na ktorú by sa mohol štátny zamestnanec obrátiť v prípade nejasností v pravidlách.

Miestna štátna správa Celkové skóre: 40/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 42/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	50	25
Systém spravovania 54/ 100	Transparentnosť	100	25
	Zodpovedanie sa	75	25
	Mechanizmy integrity	75	25
Prínos 25/ 100	Vzdelávanie verejnosti	25	

4.5 Súdnictvo

Momentálny stav súdnictva na Slovensku je výsledkom jeho vývoja nielen od roku 1989, ale v mnohom aj jeho minulosti pred roka 1989, teda z čias komunistickej totality. Napriek mnohým

¹¹ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o slobode informácií).

¹² Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ Rozhovor autora s Erikom Lášticom, pedagógom Univerzity Komenského a s Jánom Marušincom, ekonómom M.E.S.A.10.

zmenám, vrátane prijatia ústavného zákona, ktorým sa v roku 2001 justícii zaručila nezávislosť a samostatnosť, dnes súdnictvo čelí narastajúcim problémom, nedôvere občanov a pribúdajú obvinenia z uzavretosti systému pred verejnou kontrolou, zo zneužívania právomocí, z protekcie, korupcie, nízkej miery transparentnosti a zodpovedania sa za svoju činnosť.

Na rozdiel od ostatných foriem štátnej moci, justícia neprešla výraznejšou transformáciou ľudských zdrojov po roku 1989. Po turbulentných 90. rokoch, kedy vláda a NR SR opakovane prekračovali svoje právomoci aj v tejto oblasti, napríklad ovplyvňovaním výberu sudcov, bol až v roku 2001 schválený ústavný zákon, ktorého cieľom okrem iného bolo posilniť nezávislosť súdnictva upravením sudcovského mandátu (bez časového obmedzenia) a zriadením Súdnej rady ako nezávislého orgánu zaoberajúceho sa záležitosťami v oblasti justície.

Posilnenie nezávislosti súdnictva v roku 2001 však nebolo spojené so zavedením kontrolných mechanizmov transparentnosti a zodpovedania sa sudcov, ktoré by slúžili na vonkajšiu kontrolu justície. Dôsledkom je nielen mimoriadne obmedzená možnosť podrobovať justíciu verejnej kontrole, ale aj konanie niektorých predstaviteľov sudcovskej komunity, ktorí po ovládnutí kľúčových inštitúcií vo vnútri justície začali zneužívať jej kontrolné mechanizmy na šikanovanie a postihovanie sudcov, kritizujúcich pomery v justícii. Viackrát sa tiež objavili informácie o údajnej protekcii vo výberovom konaní na posty sudcov.

Zlom podľa mnohých zainteresovaných aktérov nastal po vymenovaní bývalého ministra spravodlivosti Štefana Harabina (2006-2009) za predsedu Najvyššieho súdu v roku 2009 a zároveň predsedu Súdnej rady. Odvtedy v praxi opakovane dochádzalo k prípadom, v ktorých boli disciplinárne konania použité svojvoľne s účelom zastrašiť sudcov, ktorí verejne kritizovali stav súdnictva alebo verejne oponovali osobám na čele sudcovskej hierarchie.¹⁴ Takéto rozhodnutia disciplinárnych súdov nielenže spochybňujú spravodlivosť a nestrannosť disciplinárnych súdov a Súdnej rady, ale zároveň spochybňujú legitímnosť samotných disciplinárnych konaní a ovplyvňujú negatívnu mienku verejnosti¹⁵.

Súdnictvo je navyše dlhodobo považované za najkorupčnejšiu¹⁶ a najmenej dôveryhodnú inštitúciu na Slovensku, ktorej nedôveruje až 32% obyvateľov SR.¹⁷

Súdnictvo Celkové skóre: 49/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 56/ 100	Zdroje	75	50
	Nezávislosť	75	25

¹⁴ Správa o ľudských právach 2010: Slovensko, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

¹⁵ Jednotlivé disciplinárne stíhania dostupné na: Správa o ľudských právach, Slovensko 2010, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf, p. 5-8. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring disciplinárnych konaní Otvorenou justíciou:

www.sudcovia.sk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=40&Itemid=56. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring disciplinárnych konaní Alianciou Fair-Play, Červená pre Harabína:

www.cervenapreharabina.sk/index.php?page=uvod (naposledy navštívené: 17.11.2011).

¹⁶ Barometer korupcie 2009: <http://transparency.org/content/download/43788/701097> (citované 17.11.2011).

¹⁷ Standard Eurobarometer 74, 2010. Správa o Slovensku:

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_sk_sk_nat.pdf (citované 17.11.2011).

Systém spravovania 54/ 100	Transparentnosť	75	50
	Zodpovedanie sa	75	25
	Mechanizmy integrity	75	25
Prínos 38/ 100	Dohľad nad výkonnou mocou	50	
	Trestné stíhanie korupcie	25	

4.6 Špecializovaný trestný súd

Právny rámec fungovania Špecializovaného trestného súdu (ďalej tiež ako súd) je adekvátny jeho poslaniu. Ľudské, rovnako ako aj finančné zdroje sú považované za dostatočné a odborníci v rozhovoroch uviedli, že považujú sudcov aj zamestnancov za kvalifikovaných profesionálov. Súd vykonáva svoju činnosť neustranne, bez akýchkoľvek vonkajších zásahov a vzťahy s ostatnými inštitúciami sú na dobrej úrovni.¹⁸ Zo strany spolupracovníkov je súd vnímaný ako profesionálne fungujúca inštitúcia, konania na ňom prebiehajú rýchlejšie ako na ostatných súdoch.¹⁹

Zodpovedanie sa ŠTS voči verejnosti nie je na dostatočnej úrovni, keďže málo informuje o svojich aktivitách. Napriek tomu, že v právnej úprave nie je veľa ustanovení, ktoré by stimulovali zodpovedanie sa súdu verejnosti, súd v súčasnosti nevydáva výročné správy, jeho web stránka bola dlhšie neaktualizovaná²⁰. Z týchto dôvodov nie je možné ho považovať za inštitúciu otvorenú verejnosti. Verejnosť však môže napriek tomu získavať informácie o činnosti súdu na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Predseda súdu a rovnako aj sudcovia sú povinní zverejňovať svoje rozhodnutia. Pozitívom je komunikácia ŠTS s verejnosťou prostredníctvom profesionálnej hovorkyne.²¹

ŠTS nemá vytvorené dostatočné nástroje, podporujúce systém integrity, a chýbajú mu viaceré dôležité pravidlá, napríklad pravidlá prijímania darov alebo o konflikte záujmov. Etický kódex, prijatý Súdnou radou SR, obsahuje odporúčania pre sudcov, nie je však právne záväzný, a preto je iba na rozhodnutí konkrétneho sudcu alebo sudkyne, či bude pravidlá dodržiavať²².

Oznamovatelia trestnej činnosti (whistleblowers), ktorí patria do pôsobnosti ŠTS, nie sú chránení žiadnym zákonom a takisto neexistuje zákonná úprava, ktorá by zabezpečovala dohľad verejnosti nad prácou súdu.

Špecializovaný trestný súd
Celkové skóre: 45/ 100

¹⁸Rozhovor autora s I. Králikom, rozhovor autora s D. Kováčikom.

¹⁹ Rozhovor autora s D. Kováčikom.

²⁰ www.specialnysud.sk/ (naposledy navštívené: 22. jún 2011).

²¹ Bývalý predseda ŠTS I. Králik v rozhovore uviedol, že hovorcom súdu bol v minulosti jeden zo sudcov súdu a bolo veľmi ťažké zlaďiť tieto dve funkcie.

²² § 26, zákon č. 385/ 2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 81/ 100	Zdroje	50	75
	Nezávislosť	100	100
Systém spravovania 42/ 100	Transparentnosť	75	75
	Zodpovedanie sa	25	25
	Integrita	25	25
Prínos 13/ 100	Prevenčia	25	
	Vzdelávanie	0	

4.7 Volebné orgány

Nezávislosť a nestrannosť volebných orgánov na Slovensku v posledných rokoch nebola predmetom znepokojenia. Záverečná správa volebnej hodnotiacej misie OBSE pri parlamentných voľbách z roku 2010 uvádza, že „parlamentné voľby sa uskutočnili v pluralistickom prostredí so zreteľom na základné práva a slobody, spravodlivé podmienky kampane a vysokou mierou dôvery verejnosti v nestrannosť volebných orgánov.“²³

Napriek tomu, že počas volieb v praxi nedochádza k závažným problémom, existuje niekoľko oblastí, ktoré nie sú zákonom upravené a je potrebné ich riešiť. Ústredné volebné komisie (ďalej len ÚVK), zriaďované dočasne na obdobie volieb, nedisponujú explicitnými procesnými pravidlami. Súčasná vláda pod dohľadom Ministerstva vnútra SR pripravuje prepracovanie volebného manažmentu, ktorého cieľom je zriadiť finančne a personálne nezávislý centrálny volebný orgán (centrálnu volebnú komisia).

Existujúci právny rámec komplexne neupravuje prístup k informáciám, súvisiacim s organizáciou, aktivitami a rozhodnutiami volebných orgánov. Napriek tomu, že niektoré ustanovenia upravujú prístup k informáciám, nepokrývajú všetky aspekty, týkajúce sa transparentnosti riadenia volieb a volebných orgánov. Zákon o parlamentných voľbách síce nariaďuje ÚVK povinnosť spísať zápisnicu, ale nenariaďuje napríklad jej zverejnenie. Napriek tomu, že právna úprava, ktorá sa týka prístupu k informáciám o riadení volieb, nie je komplexná, v praxi nedochádza k vážnym problémom, ktoré by ohrozovali transparentnosť riadenia volieb.²⁴ Proces registrácie kandidátov je vo všeobecnosti pomerne otvorený a transparentný, umožňuje nezaregistrovanému kandidátovi podať sťažnosť na súd. Zoznamy voličov sú k dispozícii na nahliadnutie na obvodných úradoch, zatiaľ nie sú publikované na internete.

²³ OSCE/ODIHR, Slovenská republika - Parlamentné voľby, 12. jún 2010. Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 [naposledy navštívené: 17.11.2011].

²⁴ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010, Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Ustanovenia upravujúce integritu členov volebných komisií sú minimálne. Vzťahujú sa na povinnosť zložiť sľub a možnosť byť odvolaný politickou stranou, ktorá ich nominovala.

Volebné orgány			
Celkové skóre: 63/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	50	100
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	50	75
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	0	50
Prínos 63/ 100	Regulácia kampane	25	
	Riadenie volieb	100	

4.8 Politické strany

Na Slovensku prebieha štandardná a otvorená politická súťaž, pri ktorej nedochádza k výrazným neprimeraným zásahom štátu do činnosti politických strán. Strany a hnutia vykonávajú svoju činnosť slobodne a nezávisle pod primeraným dohľadom štátu. Existujúci právny rámec obsahuje opatrenia, zabraňujúce svojvoľnému zasahovaniu štátu do činností politických strán.

V zmysle zákona o voľbách do NR SR sú kandidujúce strany povinné predkladať predbežnú a záverečnú správu o výdavkoch za voľby. Zákon má isté formálne nedostatky, ktoré doposiaľ neboli odstránené. Hoci stanovuje stranám povinnosť zverejňovať výročné správy o príjmoch a výdavkoch, detailne neupravuje hospodárenie regionálnych straníckych organizácií a individuálne kampane kandidátov vo voľbách do NR SR, ktoré nie sú zahrnuté do celkových nákladov strany.

Súčasný systém financovania politických strán zvyhodňuje parlamentné strany na úkor ostatných strán, keďže príspevky zo štátneho rozpočtu sú pridelené len stranám, ktoré vo voľbách získajú minimálne 3% odovzdaných hlasov. Napriek tomu, že zákon o politických stranách z roku 2005 sprísnil pravidlá financovania a hospodárenia politických strán (napríklad zaviedol predkladanie finančných správ), ich implementácia v praxi je nedostatočná.²⁵ Dôvodom je najmä rozdelená inštitucionálna zodpovednosť za kontrolu hospodárenia politických strán, ktorú vykonáva parlamentný výbor aj Ministerstvo financií SR, a tiež dominujúci formalizmus pri kontrole finančných správ politických strán.

²⁵ Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, prijatá na 46. valnom zasadnutí GRECO, marec 2010 str. 12-13.

Zákon o politických stranách a politických hnutiach upravuje náležitosti potrebné pre registráciu strany, medzi ktoré patria informácie o orgánoch strany, spôsobe ich voľby a vymedzenia právomocí. Zákon však neupravuje detaily, týkajúce sa napríklad vnútornej štruktúry a fungovania strany, o ktorých môže rozhodovať samotná strana.²⁶

Všetky relevantné strany majú vo svojich stanovách, ktoré sú dostupné na internete, upravené inštitúty vnútornej demokracie. Väčšina relevantných strán volí svoj najvyšší orgán na zasadnutiach strany za účasti delegátov. V posledných rokoch však v rámci straníckych štruktúr prebehol minimálny počet súbojov o predsednícke kreslo. Formálne pravidlá výberu kandidátov do volieb do NR SR majú v praxi taktiež svoje obmedzenia.

Politické strany Celkové skóre: 69/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 94/ 100	Zdroje	100	75
	Nezávislosť	100	100
Systém spravovania 63/ 100	Transparentnosť	75	75
	Zodpovedanie sa	75	25
	Integrita	75	50
Prínos 50/ 100	Zastupovanie záujmov	50	
	Protikorupčný záväzok	50	

4.9 Najvyšší kontrolný úrad SR

NKÚ patrí medzi inštitúcie s významnou úlohou a veľkým potenciálom, ktorý však zostáva vo veľkej miere nevyužitý v súvislosti s bojom proti korupcii a zvyšovaním integrity verejného sektora. Činnosť tohto úradu sa vyznačuje najmä značným formalizmom pri jeho činnosti a slabým zameraním na zisťovanie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov, čo je zo zákona primárna úloha tejto inštitúcie. Napriek tomu patrí NKÚ v tomto hodnotení medzi relatívne „silné“ oblasti z hľadiska kvality práce a profesionalizmu,²⁷ čo sa prejavuje aj vo využívaní nástrojov zvyšujúcich transparentnosť a zodpovedanie sa za svoju činnosť.

NKÚ má dobre rozvinutý systém informovania o svojej činnosti, pravidelne informuje o svojich aktivitách. Zamestnanci majú možnosť si pravidelne rozširovať svoje vedomosti prostredníctvom

²⁶ Informácie o vnútornej demokracii slovenských strán v angličtine: Slovakia Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties, www.idea.int/parties/upload/Slovakia_report_March06.pdf (citované 26.5.2011).

²⁷ Rozhovor s podpredsedom NKÚ Ing. Emilom Kočišom, máj 2011, a prof. Ing. Jurajom Nemcom, CSc. apríl 2011, písomná korešpondencia s predsedom NKÚ J. Jásovským a Lenkou Nosálovou, hovorkyňou úradu.

vzdelávacích aktivít. NKÚ pôsobí ako nezávislá inštitúcia s dostatočným rozpočtom. Najslabšou súčasťou hodnotenia tejto inštitúcie je efektívnosť kontroly (teda samotná úloha inštitúcie), ktorá je považovaná za veľmi formalistickú.

NKÚ			
Celkové skóre: 65/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/100	Zdroje	75	
	Nezávislosť	75	75
Systém spravovania 79/ 100	Transparentnosť	75	75
	Zodpovedanie sa	75	100
	Integrita	75	75
Prínos 42/ 100	Efektívna finančná kontrola	50	
	Odhaľovanie a stíhanie pochybení	50	
	Zlepšenie hospodárenia vlády	25	

4.10 Úrad pre verejné obstarávanie

ÚVO je odbornou verejnosťou vnímaná prevažne negatívne.²⁸ ÚVO vykonáva svoju činnosť menej efektívne ako je jeho potenciál a napĺňanie úlohy zaručovať hospodárne a transparentné nakladanie s verejnými prostriedkami je v praxi značne obmedzené.²⁹

Inštitucionálna, finančná a personálna nezávislosť ÚVO nie je zákonom dostatočne zaručená. Zákon o verejnom obstarávaní navyše neobsahuje ustanovenia, ktoré by zabráňovali politickým nomináciám alebo politickému tlaku pri rozhodnutiach úrad.³⁰ Externé zasahovanie do nezávislosti ÚVO je v praxi možné, a to aj vinou ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, umožňujúceho odvolať predsedu z funkcie z dôvodu, že úrad si neplní svoju úlohu v súlade s príslušným

²⁸ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/TS-UVO1.pdf. (naposledy navštívené 12.9.2011).

²⁹ Rozhovor autorky s M. Maťašom, Z. Táborskou a J. Lexom, odborníkmi na verejné obstarávanie, v Bratislave, 5.10.2011.

³⁰ Rozhovor autorky s J. Lexom.

zákonom.³¹ Toto ustanovenie je veľmi vágne a politicky ľahko zneužiteľné. V praxi predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého možno odvolať predsedu na základe politických rozhodnutí.

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní je ÚVO povinný aspoň raz ročne predložiť správu o výsledkoch verejného obstarávania a činnostiach verejného obstarávania vláde a na požiadanie aj parlamentnému výboru.³² Zákon však neupravuje obsah správ predkladaných NR SR, pričom niektoré časti výročnej správy sú len všeobecné a neobsahujú informácie s pridanou informačnou hodnotou. ÚVO informuje verejnosť o svojich aktivitách prostredníctvom webovej stránky, na ktorej sa nachádzajú výročné správy, ako aj rôzne strategické dokumenty. Jednotlivé rozhodnutia úradu z kontrol vykonaných od roku 2009 sa nachádzajú v oficiálnom Vestníku alebo na webovej stránke.

V roku 2010 a 2011 vydal ÚVO Etický kódex³³ a interný Služobný poriadok,³⁴ ktoré sú záväzné pre všetkých zamestnancov úradu. Etický kódex obsahuje ustanovenia, súvisiace s prijímaním darov, konfliktom záujmov a nezávislosťou zamestnancov, pričom problematiku prijímania darov a iných výhod pokrýva len stručne. Kódex, ani iný relevantný právny predpis neobsahuje post-zamestnanecké obmedzenia vyplývajúce z ukončenia pracovného pomeru. Etický kódex nešpecifikuje sankcie za nedodržanie jeho ustanovení.

Úrad pre verejné obstarávanie			
Celkové skóre: 38/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 33/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	25	25
Systém spravovania 67/ 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	75	50
	Mechanizmy integrity	50	50
Prínos 13/ 100	Kontrola finančnej efektivity	-	
	Odhaľovanie a stíhanie pochybení	0	
	Zlepšenie hospodárenia vlády	25	

³¹ Zákon č. 58/2011 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³² www.uvo.gov.sk/english/act25_2006.html. (naposledy navštívené 14.10.2011).

³³ www.uvo.gov.sk/download/2011/interne/eticky_kodex.pdf. (naposledy navštívené 14.10.2011).

³⁴ www.uvo.gov.sk/download/2011/interne/sluzobny_poriadok.pdf. (naposledy navštívené 14.10.2011).

4.11 Polícia

PZ v posledných rokoch prechádza významnými zmenami. Za najväčší problém PZ sa v súčasnosti považuje najmä kvalita ľudských zdrojov, pričom vysoká miera fluktuácie zamestnancov a nižšie štandardy pre prijímanie nových príslušníkov ovplyvňujú celkový výkon polície.³⁵

Nezávislosť polície je do značnej miery ohrozená politickým zasahovaním a absenciou ustanovení, súvisiacich s vymenovávaním a kariérnym postupom policajných funkcionárov.³⁶ PZ disponuje dostatočným technickým vybavením pre boj s korupciou, zaostáva však v schopnosti zamestnancov efektívne využívať tieto prostriedky.³⁷

Prístup k relevantným informáciám o činnosti PZ sa v uplynulom desaťročí zlepšil. Pretrvávajú však nedostatky v informovaní o majetkových pomeroch policajtov, keďže majetkové priznania sa podávajú len interne a nezverejňujú sa. Hoci je verejnosť schopná získať príslušné informácie o fungovaní PZ, niektoré aspekty, týkajúce sa transparentnosti práce polície, sú spochybňované. Kritici poukazujú na slabú komunikáciu smerom k verejnosti a médiám a na nedostatok transparentnosti v práci polície. Rozhodnutia sa zvyčajne robia za zatvorenými dverami a verejnosť nie je schopná získať relevantné informácie o aktivitách PZ.

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že existujúci právny rámec je z hľadiska dosiahnutia lepšej integrity spravovania v tejto oblasti dostatočný a vytvára priestor pre kvalitný výkon a zodpovedanie sa za konanie PZ. Neexistencia nezávislého orgánu na riešenie sťažností na príslušníkov PZ však neumožňuje jeho úplnú kontrolu.

Najväčšími zmenami v oblasti zodpovedania sa polície verejnosti za činnosť sú nový prístup k zdieľaniu informácií a otvorenosť smerom k verejnosti. Je nevyhnutné presadiť ešte veľa zmien, najmä v oblasti nezávislého monitorovania činnosti a boja s rôznymi typmi neformálnych väzieb.

Neexistencia obmedzení v možnostiach ďalšieho zamestnania po skončení služby a neexistencia pravidiel na prijímanie darov a výhod sú považované z legislatívneho hľadiska za vážnu medzeru z pohľadu integrity polície. Mechanizmy integrity sú v praxi oslabené aj absenciou vzdelávania zamestnancov PZ v oblasti etických pravidiel.

Polícia Celkové skóre: 43/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 33/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	25	25
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	25

³⁵ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

³⁶ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

³⁷ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, J. Ivorom.

	Mechanizmy integrity	50	25
Prínos 50/ 100	Trestné stíhanie prípadoch korupcie	50	

4.12 Prokuratúra

Nezávislosť aj kvalita práce prokuratúry boli v poslednej dobe opakovane spochybňované, a to najmä v kontexte viacerých veľmi závažných káuz, ktoré boli a sú neprimerane dlhý čas neriešené, ale aj v dôsledku novely zákona o prokuratúre. Ústavný súd pozastavil účinnosť niektorých ustanovení novelizovaného zákona o prokuratúre, ktoré sa týkali hlavne kritizovaných disciplinárnych a výberových komisií. Práve v týchto ustanoveniach sa diskutovalo o tom, či novela neobmedzí nezávislosť prokuratúry, hoci je pravdepodobné, že zavedenie výberových komisií bude mať pozitívny efekt aj na nezávislosť, ale najmä na transparentnosť výberového procesu nových prokurátorov.

Pochybnosti o apolitickosti prokuratúry sú posilňované prípadmi vysoko postavených politikov, obvinených zo spáchania trestných činov, či prípadmi káuz financovania politických strán, ktoré neboli včas prešetrené.

Informovanie verejnosti o činnosti prokuratúry je pomerne slabé, čo sa odráža na nízkom povedomí občanov o úlohe a pôsobnosti prokuratúry. Zverejnenie majetkových priznaní prokurátorov je čisto formálne a neslúži verejnej kontrole. Na druhej strane, prokuratúra každoročne predkladá Národnej rade SR detailnú správu o svojich aktivitách za predchádzajúci rok. Mechanizmy integrity takmer neexistujú, a ak áno, vyžadovali by si značnú úpravu, aby začali plniť svoj cieľ. Právomoci prokurátorov v súvislosti s trestným činom korupcie sú primerané, dokonca v niektorých prípadoch ich možno považovať za mimoriadne (napríklad nasadzovanie agentov).

Prokuratúra Celkové skóre: 54/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 67/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	75	50
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	100	25
	Zodpovedanie sa	75	50
	Mechanizmy integrity	25	0
Prínos 50/ 100	Stíhanie korupcie	50	

4.13 Verejný ochranca práv (ombudsman)

Inštitút verejného ochrancu práv (ďalej tiež ombudsman) bol na Slovensku zriadený v roku 1999 na základe modelu, uplatneného v susediacich krajinách. Napriek tomu, že podľa Ústavy³⁸ má byť verejný ochranca práv nezávislým a nestranným orgánom, osoba momentálne pôsobiaceho ombudsmana bola v minulosti politicky činná, čo v prípadoch posudzovania činností verejnej správy voči občanom môže vzbudzovať pochybnosti o jeho nestrannosti. Rovnakú pochybnosť vzbudzuje aj dlhodobý pasívny postojom k rôznym negatívnym spoločenským trendom, čo je tiež predmetom častej kritiky tretieho sektora.

V porovnaní napríklad s českým ombudsmanom je súčasný slovenský verejný ochranca práv výrazne menej verejne viditeľný. Jeho mediálna a verejná aktivita je minimálna, a aj preto je mediálne pokrytie činnosti Kancelárie verejného ochrancu v kontexte významu a poslania tejto inštitúcie nedostatočné. Napriek tomu, že ombudsman pravidelne participuje na verejných podujatiach, povedomie a informovanosť verejnosti o inštitúte ombudsmana a o jeho úlohe je na veľmi nízkej úrovni. Za najväčšie problémy v pôsobení verejného ochrancu práv považujeme znižovanie rozpočtu jeho kancelárie, úzku pôsobnosť verejného ochrancu práv a chýbajúcu PR stratégiu, ktorá by viedla k väčšej informovanosti verejnosti.

Kvalitný právny rámec pre zvyšovanie transparentnosti činnosti verejného ochrancu práv je pomerne dobre implementovaný. Správa o činnosti Kancelárie verejného ochrancu práv, ktorá je dostupná v tlačenej verzii aj v elektronickej podobe na internete, poskytuje prehľad o podnetoch a aj informácie o rozpočte kancelárie.³⁹

V súlade so zákonom o verejnom ochrancovi práv predkladá ombudsman parlamentu každý rok v prvom štvrtroku správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy, a preloží tiež návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. Správa je verejne prístupná na webovej stránke Kancelárie verejného ochrancu práv, čo umožňuje verejnosti získať informácie o činnosti ombudsmana.

Zákon o verejnom ochrancovi práv,⁴⁰ ako aj interné predpisy súvisiace s konfliktom záujmov, stanovujú základný rámec pre integritu pôsobenia ombudsmana a jeho kancelárie. Akékoľvek snahy o ovplyvňovanie činnosti kancelárie, alebo činnosť vedúca k potenciálnemu konfliktu záujmov, sú zakázané.⁴¹ Základný rámec na zabezpečenie integrity ombudsmana tvoria formálne pravidlá,⁴² ktoré riešia predchádzanie konfliktu záujmov (politické tlaky, súkromný sektor), mlčanlivosť, sprístupnenie majetkového priznania a podobne.

Verejný ochranca práv			
Celkové skóre: 65 / 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 83/ 100	Zdroje	-	75

³⁸ Zákon č. 460/1992 Z.z.. Ústava Slovenskej republiky.

³⁹ www.vop.gov.sk/spravy-o-cinnosti [citované 15.októbra 2011].

⁴⁰ § 6 a 7 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁴¹ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁴² Ibid.

	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 88/ 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	75	75
	Mechanizmy integrity	100	100
Prínos 25/ 100	Vyšetrovanie	50	
	Presadzovanie dobrej praxe	0	

4.14 Občianska spoločnosť

Existujúci právny rámec vytvára pre fungovanie občianskej spoločnosti na Slovensku priaznivé podmienky. Hoci sa vo verejnej diskusii často objavuje názor, že mimovládne organizácie majú v spoločnosti silné a vplyvné postavenie, v skutočnosti v mnohých prípadoch čelia problémom udržateľnosti finančných a ľudských zdrojov. Viaceré mimovládne organizácie nedostatočne diverzifikovali zdroje financovania, niektoré sú závislé výlučne na jednom finančnom zdroji či donorovi. Je pochopiteľné, že nedostatok finančných zdrojov sa negatívne prejavuje v kvalite a počte ľudí, ochotných dlhodobo pracovať v týchto inštitúciách.

Aj keď problematiku transparentnosti vnáša do verejnej diskusie najaktívnejšie práve neziskový sektor, aj vo vzťahu k fungovaniu jeho samotného sa táto otázka dostáva do popredia čoraz viac. Mimovládne organizácie požadujú transparentnosť pôsobenia štátu a právnických osôb, a tým zvyšujú aj nároky na otvorenosť a zodpovedanie sa za vlastné aktivity. V súčasnosti neexistujú jasné pravidlá, určujúce formu a rozsah informovania verejnosti o vlastných aktivitách.⁴³ Rozsah informácií o aktivitách mimovládnych organizácií sa preto rôzni, najmä v závislosti od veľkosti a typu organizácie. Hoci mimovládnym organizáciám nevyplýva z nijakého zákona povinnosť informovať verejnosť o svojej činnosti, mnohé z významnejších organizácií to robia, aby boli pre občanov i donorov dôveryhodné a čitateľné. Zverejnené výročné správy zvyčajne obsahujú detailné informácie o financovaní organizácie a jej darcoch. V súčasnosti si mnohé organizácie vytvárajú v rámci organizačnej štruktúry aj správne rady, ktorých zloženie je často zverejnené na ich webových stránkach.

V treťom sektore plošne neexistuje nijaký funkčný mechanizmus integrity, pričom pri riešení „prešľapov“ mimovládnych organizácií sa v praxi aplikuje reaktívny prístup. Niektoré združenia majú vlastný etický kódex (často požadovaný zo strany donorov), úplne však absentujú všeobecné pravidlá pre celý sektor.⁴⁴ Etický kódex organizácií je často pre členov nezáväzný.

⁴³ Rozhovor autora so splnomocnencom vlády SR pre tretí sektor F. Vagačom.

⁴⁴ Buldioski, G.: Think Tanks in Central and Eastern Europe in Urgent Need of a Code of Ethics, in: The International Journal of Not-for-Profit Law, vol.11, Issue 3, mája 2009.

Občianska spoločnosť zohrávala významnú úlohu pri odkrývaní korupčných prípadov a aktívne spolupracovala na tvorbe verejnej politiky v oblasti boja proti korupcii.

Občianska spoločnosť Celkové skóre: 64/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	prax
Kapacity 75/100	Zdroje	75	50
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 42/100	Transparentnosť	-	50
	Zodpovedanie sa	-	50
	Integrita	-	25
Prínos 75/100	Tlak na zodpovedanie sa vlády	75	
	Reforma politiky	75	

4.15 Média

Právny rámec, upravujúci existenciu a fungovanie médií na Slovensku, vytvára priaznivé podmienky pre rôznorodosť a nezávislosť mediálneho sektora. Ústava zaručuje médiám slobodu prejavu, pričom nezávislosť médií a podmienky pre ich fungovanie upravujú viaceré zákony. Snahy o zasahovanie verejnej moci do nezávislej práce médií sa v súčasnosti vyskytujú zriedkavo a nie sú závažného charakteru, ide skôr o verbálne útoky bez výraznejšieho dopadu na správanie médií. Iné zasahovanie do nezávislej práce médií, ak sa vyskytne, sa týka skôr úsilia o presadenie ekonomických a nimi krytých politických záujmov. Reálnu hrozbu pre nezávislosť médií predstavuje zlá vymožitelnosť práva a zdĺhavosť súdnych sporov.

Právna úprava súvisiaca s transparentnosťou médií je pomerne podrobná, ale nepokrýva všetky aspekty fungovania médií a má isté medzery. Hoci médiá zvyčajne zverejňujú relevantné informácie o svojich aktivitách, tie sú často len čiastkové a v čase zverejnenia už neaktuálne. Média sú zo zákona povinné pravidelne raz za rok zverejniť štruktúru vlastníkov⁴⁵.

Legislatíva, upravujúca zodpovednosť médií, je v porovnaní s inými krajinami EÚ na štandardnej úrovni, ale aplikovanie práva v praxi trpí na zdĺhavosť a nejednoznačnosť výkladu noriem. Opravné mechanizmy, vzťahujúce sa na subjekt, ktorého dobrá povest' bola poškodená zverejnením nepravdivých údajov, sa líšia v závislosti od druhu média. Vo vzťahu k verejnosti vystupujú médiá zvyčajne zodpovedne. Konkrétne porušenie pravidiel, nesprávne či chybné spracovanie informácií si zvyčajne riešia médiá interne.

⁴⁵ § 6 odsek 2 a 3 Tlačového zákona.

Hoci v praxi existuje niekoľko ustanovení ohľadom integrity médií, tie nepokrývajú všetky aspekty zabezpečenia integrity zamestnancov, majú skôr odporúčací charakter. V súčasnosti neexistuje samostatný zákon, ktorý by zabezpečoval integritu zamestnancov v mediálnej oblasti. Slovenský syndikát novinárov vydal Etický kódex, ktorý však nie je záväzný a jeho uplatňovanie závisí od ľubovoľného rozhodnutia jednotlivých médií.

Médiá sú pomerne aktívne v odhaľovaní korupcie, ale ich úsilie trpí na nedostatočné kapacity pre dôslednú investigatívnu činnosť.

Médiá Celkové skóre: 69/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 81/ 100	Zdroje	75	100
	Nezávislosť	100	50
Systém spravovania 58/ 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	75
	Mechanizmy integrity	50	50
Prínos 67/ 100	Vyšetrovanie a odhaľovanie korupcie	50	
	Informovanie verejnosti o korupcii	50	
	Informovanie verejnosti o aktivitách vlády	100	

4.16 Podnikateľské prostredie

Podnikateľské prostredie na Slovensku sa od začiatku premeny centrálne plánovanej ekonomiky na ekonomiku trhovú (teda po roku 1989) zásadne zmenilo. Celkovo sa dá povedať, že podnikateľské prostredie – a to nielen podmienky pre podnikanie, ale aj etická vyspelosť a spoločenská zodpovednosť samotných podnikateľov – sa vytrvalo zlepšuje, tento trend však nie je bez výkyvov.

Osobitne v prvých rokoch po Novembri 1989 (uskutočnením tzv. „šokovej terapie“, teda radikálnej reformy ekonomiky v rokoch 1990 – 1992) a následne po skončení éry vládnutia Vladimíra Mečiara (po roku 1998) sa podnikateľské prostredie dramaticky zlepšovalo. Úloha štátu v ekonomike sa privatizáciou a dereguláciou znižovala, regulačné mechanizmy aj samotný rozsah regulácie sa postupne dostali na úroveň, štandardnú v krajinách Európskej únie. Zároveň sa prijali mnohé opatrenia na zvýšenie transparentnosti (napríklad Obchodný register na internete, zrušenie akcií na doručiteľa a pod.), ako aj mnohé protikorupčné opatrenia (napríklad povinné zverejňovanie zmlúv s verejným sektorom na internete).

Podnikateľské prostredie sa nezlepšovalo bez výkyvov – napríklad v rokoch 2002-2006 (počas Ficovej vlády) všetky merania kvality podnikateľského prostredia na Slovensku indikovali stagnáciu, respektíve zhoršenie tohto prostredia, a to najmä pre neštandardné zásahy do regulácie (napríklad zmeny vo fungovaní ÚRSO alebo ÚDZS), úsilie zneistiť sporiteľov v 2. dôchodkovom pilieri, výrazné zhoršenie výsledkov hospodárenia štátu a výrazný nárast pociťovanej korupcie. Spolu s týmito faktormi má výrazný negatívny vplyv na podnikanie (podľa niektorých výskumov dokonca najdôležitejší) veľmi zlá vymáhateľnosť zákonov a vysoká miera právnej neistoty.⁴⁶

Čo sa týka integrity spravovania, slovenská legislatíva neobsahuje ustanovenia, ktoré by sa týkali zodpovedania sa obchodných spoločností za svoju činnosť. Pravidlá v tejto oblasti sú riešené spravidla v interných smerniciach firiem, ak nimi podnikateľské subjekty disponujú. Pokiaľ ide o korupciu, v praxi väčšina spoločností jej výskyt nenahlási, keďže korupciu (respektíve akúkoľvek spojitosť svojej firmy s témou korupcie) vnímajú ako negatívny marketing.⁴⁷ Legislatíva zároveň nevyžaduje od účastníkov obchodných súťaží, aby mali implementované programy či opatrenia na zabezpečenie adekvátnej úrovne podnikateľskej etiky. Korporátnymi etickými kódexmi disponujú najmä zahraničné spoločnosti, niektoré z nich (napríklad banky) majú navyše profesionálnych protikorupčných kontrolórov („compliance officers“). Vymáhateľnosť etických kódexov je v skutočnosti pomerne nízka, čo je možno vidieť na výskyte úplatkov v podnikateľskej sfére.⁴⁸ Opatrenia na ochranu *whistleblowerov*, teda ľudí, ktorí oznámia trestný čin alebo nekalé praktiky, v praxi takmer neexistujú.

Aktivity obchodných spoločností v potieraní korupcie sú minimálne. Odhalenie korupcie je v mnohých firmách vnímané ako potvrdenie vlastného zlyhania, preto podnikateľské subjekty sú v presadzovaní opatrení na odhaľovanie korupcie veľmi málo iniciatívne, respektíve pasívne. To isté platí, až na niekoľko výnimiek, aj o podnikateľoch vo vzťahu k iniciatívam na presadenie etických princípov v podnikateľskom prostredí, kde pasivitu mnohí vysvetľujú najmä obavou z možnej straty obchodných príležitostí.

Podnikateľské prostredie			
Celkové skóre: 44/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	100	100
	Nezávislosť	50	50
Systém spravovania 33/ 100	Transparentnosť	50	25
	Zodpovedanie sa	50	25
	Mechanizmy integrity	50	0
Prínos 25/ 100	Protikorupčné politiky	50	

⁴⁶ Anonymný rozhovor s autorom, 16.6.2011 a potvrdený anonymným zdrojom 17.6.2011; a The Heritage Foundation: www.heritage.org/index/country/Slovakia#property-rights [cit. 16. júna 2011].

⁴⁷ Rozhovor autora s osobou, ktorá si neželá byť menovaná.

⁴⁸ www.heritage.org/index/Visualize?countries=slovakia&type=9 [cit. 3. júna 2011].

	Podpora tretieho sektora	0
--	--------------------------	---

4.17 Eurofondy

Téma eurofondov je na Slovensku kontroverznou – na jednej strane ide o vítanú a potrebnú pomoc zo strany Európskej únie pre Slovensko, na druhej strane je však manažment rozdeľovania tejto finančnej pomoci spojený s mnohými podozreniami z neefektívnosti a korupcie.

Nezávislosť pri rozhodovaní o čerpaní finančnej pomoci z EÚ ohrozujú najmä nedostatočné mechanizmy na zabránenie zásahom do výberového procesu od tretích osôb/subjektov. Napriek pozitívnym zmenám v ostatnom období v niektorých rezortoch sú opatrenia v oblasti transparentnosti často povrchné a teda nedostatočné na to, aby zabránili neželanému konaniu. Takmer úplne absentujú mechanizmy integrity, ktoré by jasne definovali štandardy v oblasti konfliktu záujmov či etického kódexu. Nedostatočná je komunikačná a vzdelávacia stratégia rezortov v oblasti protikorupčných aktivít⁴⁹, a to napriek skutočnosti, že oblasť štrukturálnych fondov bola v ostatných rokoch v podozrení viacerých korupčných škandálov. Svoju úlohu v boji proti korupcii tak rezorty, napriek dostatočným zdrojom na PR, vôbec nezvládajú.

Eurofondy Celkové skóre: 33 / 100			
	Indikátor	Legislatíva	prax
Kapacita 50/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	50	25
Vláda 50/ 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	50
	Integrita	50	25
Prínos 0/ 100	Vzdelávanie verejnosti	0	
		-	

⁴⁹ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Zuzanou Polačkovou a anonymným zdrojom.

4.18 Regulačné orgány poskytovateľov služieb

Cieľom pilieru je analýza regulátorov poskytovateľov služieb na Slovensku so zameraním na Protimonopolný úrad (ďalej len PMÚ), Telekomunikačný úrad (TÚ SR) a na Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO). Vzhľadom na ich rozdielnosť nie sú indikátory v rámci pilieru skórované.

Protimonopolný úrad SR

Momentálny rozpočet úradu je nepostačujúci a spôsobuje úradu problémy v jeho prevádzke.⁵⁰ PMÚ má problém získať z externého prostredia kvalitné odborné analýzy, ako aj adekvátne finančne ohodnotiť vysokokvalifikovaných zamestnancov. Úrad je dlhodobo vnímaný ako profesionálny, nestranný a nezávislý.⁵¹

Úroveň zodpovedania sa za svoju činnosť je dostatočná. V súlade so zákonom o hospodárskej súťaži má PMÚ povinnosť predkladať vláde SR správu o svojej činnosti, a to aspoň raz ročne, alebo kedykoľvek o to vláda požiada. Podľa § 24 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže je PMÚ povinný zverejniť právoplatné rozhodnutie úradu, oznámenie o koncentrácii, a ak to povaha veci nevyklučuje, začatie konania vo všetkých ostatných veciach, vyplývajúcich z ustanovení tohto zákona. Verejnosť má voľný prístup ku všetkým výročným správam, ako aj strategickým dokumentom PMÚ, prostredníctvom webovej stránky úradu.

Podobne ako aj pri iných ústredných orgánoch štátnej správy, aj PMÚ má nedostatky pri definovaní pravidiel konfliktu záujmov a etických pravidiel. PMÚ disponuje vlastným Pracovným poriadkom, ktorý zjednocuje predpisy pre zamestnancov úradu. Dokument síce obsahuje ustanovenia ohľadom konfliktu záujmov, ale na druhej strane len stručne upravuje pravidlá prijímania darov a iných výhod. Tento dokument je však dostupný len na požiadanie

Telekomunikačný úrad SR

TÚ SR disponuje dostatočnými finančnými aj ľudskými zdrojmi. V zmysle zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov⁵² je TÚ SR národný regulátor a cenový orgán, ktorý spolupracuje s Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií, pričom zodpovedá za vlastnú agendu. TÚ SR je ako rozpočtová organizácia viazaná na rozpočtovú kapitolu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. Personálna nezávislosť TÚ SR bola zriadená v dôsledku intervencie zo strany Európskej komisie prostredníctvom novely zákona o elektronických komunikáciách, ktorá v súčasnosti neumožňuje odvolať predsedu a podpredsedu úradu pred uplynutím funkčného obdobia.⁵³ V roku 2008 bol verejným hlasovaním v NR SR odvolaný predseda TÚ SR kvôli nedodržiavaniu stratégie pri prechode z analógového vysielania na digitálne.⁵⁴ Podľa odvolaného predsedu však skutočný dôvod predstavovali dohody medzi hlavnou vládnu stranou a komerčnými televíziami, ktoré sa zaviazali, že vo svojom vysielaní nebudú silno kritické voči vláde

⁵⁰ Rozhovor vedúceho zamestnanca, ktorý chcel zostať v anonymite, s autorom, v Bratislave, Máj 2011.

⁵¹ Rozhovor vedúceho zamestnanca; interného odborníka, s autorom.

⁵² Zákon č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách, v znení neskorších predpisov („zákon o elektronických komunikáciách“).

⁵³ www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=9. [cit. 17.6.2011].

⁵⁴ The Slovak Spectator, 5 decembra 2008, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/33785/10/parliament_dismisses_telecommunication_office_chairman.html [cit. 9 mája 2011].

výmenou za výhodné podmienky tendra, ktoré by vytlačili konkurenciu z digitálneho vysielania.⁵⁵ Ako skonštatoval jeden z externých odborníkov,⁵⁶ odvolanie predsedu bolo jasným znakom zasahovania vlády do činnosti nezávislého regulačného úradu.

Z hľadiska transparentnosti a zodpovedania sa za svoju činnosť je TÚ SR povinný zverejňovať výročnú správu, návrhy k legislatívnym rozhodnutiam, výsledky analýz relevantných trhov, návrhy o regulačných rozhodnutiach, regulačné nariadenia, tender na nákup tovarov, ako aj objednávky služieb, tovarov a faktúry. Verejnosť má prístup ku všetkým výročným správam, rozhodnutiam TÚ SR, ako aj iným strategickým dokumentom. TÚ SR podlieha kontrole NKÚ a má povinnosť predkladať NR SR správy o svojej činnosti.

Hoci TÚ SR nedisponuje osobitným etickým kódexom, má zavedený platný Služobný poriadok a Pracovný poriadok.⁵⁷ Ani jeden z týchto dokumentov však nie je prístupný na internete a ani jeden sa nevenuje problematike konflikte záujmov alebo pravidiel ohľadom prijímania darov.

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví

Súčasný rozpočet ÚRSO neobmedzuje vo výraznejšej miere jeho chod.⁵⁸ Snaha MH SR o novelu zákona o regulácii v sieťových odvetviach, ktorá predpokladala, že predsedu ÚRSO bude menovať vláda a Regulačná rada bude zrušená, narazila na odpor u premiérky, ktorá ju vnímala ako snahu o politizáciu nezávislého regulátora.⁵⁹

Kompetencie úradu sú upravené zákonom č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach. Za prípravu regulačnej politiky je zodpovedná Regulačná rada ako nezávislý kolektívny orgán pre stratégiu a riadenie regulácie v sieťových odvetviach.⁶⁰

Z hľadiska transparentnosti a zodpovedania sa za svoju činnosť, ÚRSO v súlade so zákonom č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach, uverejňuje vo Vestníku úradu a na internetovej stránke právoplatné rozhodnutia a správu o svojej činnosti, zverejňuje správu o dodržiavaní pravidiel pre fungovanie trhu s elektrinou a plynom, poskytuje pre ministerstvo informácie o pridelených kapacitách spojovacích vedení pre cezhraničnú výmenu elektriny a poskytuje na požiadanie orgánov Európskej únie údaje o regulovaných činnostiach. ÚRSO podlieha kontrole NKÚ.⁶¹ ÚRSO má taktiež povinnosť predkladať NR SR k 31. máju správu o svojej činnosti, ako aj správu o vykonávaní regulačnej politiky za predchádzajúci rok. Napriek tomu, že webová stránka ÚRSO je po obsahovej stránke takmer vyčerpávajúca, chýba jej pravidelná aktualizácia.⁶²

Z dostupných informácií vyplýva, že v oblastiach etiky sa ÚRSO riadi zákonom o štátnej službe.⁶³

⁵⁵ The Slovak Spectator, 9. decembra 2008, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/33821/10/european_commission_demands_government_report_on_macaj_dismissal.html. [cit. 19. mája 2011].

⁵⁶ Rozhovor autora s Tomášom Czvitkovicsom, vedúcim editorom týždenníka TREND, v Bratislave, máj 2011.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Plus 7 dní, 21. júla 2011, dostupné na: www.plus7dni.sk/plus7dni/rozhovor/drahy-plyn.html. [cit. 16.11.2011].

⁶⁰ Zákon č. 142/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 656/2004 Z.z. o energetike a zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach.

⁶¹ www.urso.gov.sk/sk/legislativa/zakony [cit. 10. októbra 2011].

⁶² Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Výročná správa 2010, Bratislava, 2011.

⁶³ Písomná komunikácia s p. Jančiarovou, hovorkyňou Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, Bratislava, 2. júna 2011.

Integrita

Legislatívne ustanovenia v súvislosti s integritou zamestnancov regulačných úradov, ich predsedov a podpredsedov, sú obsiahnuté v zákone č. 400/2009 o štátnej službe.⁶⁴ Zamestnanci štátnej správy nemôžu prijať dary alebo iné výhody okrem darov určitej hodnoty alebo výhod poskytovaných zamestnávateľom.⁶⁵ Univerzálny etický kódex pre zamestnancov štátnej správy, ktorý by podrobnejšie upravoval otázky integrity zamestnancov, v súčasnosti neexistuje.

V zmysle zákona o štátnej službe sa na zamestnancov štátnej správy nevzťahujú žiadne opatrenia súvisiace s prechodom do súkromnej sféry.⁶⁶ Majetkové priznania zamestnancov štátnej správy nie sú overované nezávislým audítorom.

4.19 Záujmové skupiny

V rámci piliera záujmové skupiny boli hodnotené tri stavovské organizácie, konkrétne Advokátska komora, Komora exekútorov a Notárska komora. Všetky tri organizácie reprezentujú svojich členov a presadzujú ich záujmy. Členstvo v komorách je povinné pre všetkých, ktorí majú záujem o vykonávanie uvedenej činnosti. To znamená, že ani advokát, ani exekútor či notár nemôžu pôsobiť a vykonávať svoju činnosť bez členstva v relevantnej komore. Členstvo je v daných komorách spoplatnené a tvorí základ financovania chodu komory. Štát reguluje jednotlivé komory odlišne, v závislosti od služieb, ktoré ich členovia pre štát poskytujú. V prípade Advokátskej komory je regulácia štátu obmedzená a vzťahuje sa najmä na pôsobenie členov a vcelku široké definovanie pôsobnosti a právomocí komory. Počet členov komory je neobmedzený, členské príspevky a ich výška v plnej kompetencii orgánov komory.

Komora exekútorov a činnosť exekútorov je na rozdiel od advokácie omnoho viac regulovanou oblasťou. Podľa Exekučného poriadku Ministerstvo spravodlivosti SR dohliada na činnosť exekútorov a činnosť SKE.⁶⁷ Ministerstvo sleduje, či sú postupy exekútorov v konkrétnych veciach v súlade so zákonom, vykonáva pravidelné previerky exekútorských úradov a spisov, a hodnotí správy komory o výsledkoch exekučnej činnosti a výsledkoch prešetrovania sťažností na činnosť exekútorov.⁶⁸ Samotná komora vykonáva dohľad nad činnosťou exekútorov.⁶⁹

Oblasť činnosti notárov a Notárskej komory SR je tiež regulovaná zo strany štátu, konkrétne prostredníctvom ministerky spravodlivosti dochádza k regulácii počtu notárskych úradov⁷⁰. Notári sú vyberaní v rámci výberových konaní, ktoré uskutočňuje prezídium komory podľa kritérií stanovených v Notárskom poriadku. Dôležitým ustanovením z hľadiska nezávislosti komory je úprava výberového konania. Napriek tomu, že konanie je vedené prezídiom komory, ministerstvo (na základe rozhodnutia ministra spravodlivosti) môže (ale nemusí) za seba delegovať dvoch zástupcov do prezídia komory, aby sa mohli zúčastniť rozhodovania vo výberovom konaní.

Spoločným nedostatkom uvedených komôr je nízka kvalita existujúcich nástrojov zodpovedania sa za svoju činnosť, ako aj transparentnosti vykonávania činnosti, čo znižuje reálnu možnosť verejnej

⁶⁴ Zrušený Zákon č. 312/2001 Z.z. zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁵ § 61 Zákona o štátnej službe.

⁶⁶ Obmedzenia sa vzťahujú len na predsedov ústredných štátnych orgánov, ale nie na regulačné orgány poskytovateľov služieb.

⁶⁷ § 8, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ § 212, ods. 3 ibid.

⁷⁰ Dostupné na www.notar.sk/Notarskakomora/Vyberovekonania.aspx.

kontroly. Zákon o advokácii nevyžaduje zverejňovanie zoznamu členov Slovenskej advokátskej komory, ich životopisov alebo majetkových priznaní. Rovnako absentujú ustanovenia, ktoré by vyžadovali zverejňovanie informácií o samotnej komore, ako napr. štatistiky o jej činnosti, rozpočte alebo povinnosť zverejňovať výročné správy. Komora neposkytuje tieto informácie ani nad rámec zákona. Obdobná situácia je aj v prípade exekútorov a notárov.

Komora exekútorov ako aj Notárska komora SR majú vypracovaný etický kódex, ktorý upravuje povinnosti členov pri výkone svojej činnosti. Etický kódex súdneho exekútora obsahuje ustanovenia týkajúce sa povinností exekútorov voči štátu, súdom a iným orgánom, a účastníkom exekučného konania a tretím osobám. Kódex ďalej reguluje povinnosti exekútorov voči koncipientom a zamestnancom, exekútorskému úradu a komore. Etický kódex notára upravuje povinnosti notára voči štátu a širokej verejnosti, povinnosti notára voči svojim klientom, a záväzky notára voči svojej profesii. Porušenie Etického kódexu notárom môže predstavovať dôvod na uloženie disciplinárneho opatrenia.

V prípade Slovenskej advokátskej komory nahrádza čiastočne etický kódex tzv. advokátsky poriadok, ktorý obsahuje ustanovenia týkajúce sa povinností advokátov voči klientom, iným advokátom a advokátskej komore, ktoré vychádzajú zo zákona a etických noriem⁷¹.

Uvedené komory majú dobre rozvinutú vnútornú štruktúru spravovania. Z hľadiska boja proti korupcii však uvedené komory zohrávajú skôr pasívnu úlohu a na verejnosti nevystupujú aktívne pri presadzovaní protikorupčných opatrení.

⁷¹ Advokátsky poriadok, dostupný na: www.sak.sk.

5. Základné charakteristiky spoločnosti

Štyri oblasti vytvárajúce základnú štruktúru pre uplatnenie systému integrity spravovania, ktoré reflektujú politický, spoločenský ekonomický a kultúrny kontext Slovenskej republiky. Ich zahrnutie v štúdiu NIS má za cieľ umožniť externému pozorovateľovi lepšie pochopiť kontext, v ktorom sa národný systém integrity spravovania formuje.

5.1 Kultúra

Skóre: 50

Oblasť Kultúra opisuje, do akej miery ovplyvňujú etické normy a hodnoty spoločnosti možnosti boja proti korupcii.

Kvalita spravovania spoločnosti, uplatňovanie etických štandardov a úroveň boja proti korupcii na Slovensku do značnej miery súvisia s nízkou mierou dôvery v spoločnosti a slabou mierou presadzovania hodnôt integrity v spoločnosti. Dôvera verejnosti na Slovensku je vo všeobecnosti pomerne nízka. Podľa prieskumu Európskej Komisie (ďalej len EK) *Eurobarometer*, ktorý sa uskutočnil na jeseň roku 2010, väčšina občanov SR nedôveruje verejným inštitúciám. Len 37% respondentov vyjadrilo dôveru Národnej rade SR⁷² a len 36% dôveruje vláde.⁷³ Dôvera občanov SR voči justícii a právnomu systému je ešte nižšia, pričom len 32% Slovákov dôveruje súdnej moci a právnomu systému a 65% im naopak nedôveruje.⁷⁴ Na druhej strane však slovenskí občania prechováajú vysokú mieru dôvery k inštitúciám Európskej únie (ďalej len EÚ), ktorá je podstatne vyššia ako európsky priemer.⁷⁵ Miera dôvery medzi Slovákami samotnými je obzvlášť nízka, len 21% ľudí považuje svojich spoluobčanov, čiže ľudí mimo okruhu najbližších, za dôveryhodných.⁷⁶

Približne polovica Slovákov je vo všeobecnosti spokojná s mierou demokracie vo svojej krajine.⁷⁷ Ako vyplýva z prieskumu *Pew Global Attitudes Project* z roku 2010, demokratické hodnoty na Slovensku sú všeobecne uznávané, hoci miera podpory pre tieto hodnoty je v spoločnosti nižšia ako vo väčšine krajín strednej a východnej Európy.⁷⁸ Napríklad len 57% občanov Slovenska považuje spravodlivý súdny proces za veľmi dôležitý,⁷⁹ len 43% opýtaných považuje za dôležité slobodné voľby a len 42% považuje za dôležitú slobodu tlače.⁸⁰

Slováci vnímajú korupciu ako problém, pričom podľa výsledkov prieskumu *Eurobarometer 2009* si až 83% Slovákov myslí, že korupcia predstavuje závažný problém v krajine (priemer EÚ je 87%).⁸¹ Väčšina respondentov na Slovensku (58%) sa vyjadrila, že hlavným faktorom, ktorý prispieva k

⁷² Európska komisia, Národná správa Slovensko, Standard Eurobarometer 74 / jeseň 2010. http://ec.europa.eu/slovensko/documents/narodna___sprava___eurobarometer_74.pdf.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ The 2011 Legatum Prosperity Index. www.prosperity.com/pdf/Slovakia.pdf.

⁷⁷ <http://pewresearch.org/pubs/1554/hungary-economic-discontent-democracy-communism> [cit. 23.11.2011].

⁷⁸ <http://pewresearch.org/pubs/1554/hungary-economic-discontent-democracy-communism> [cit. 23.11.2011].

⁷⁹ <http://pewresearch.org/pubs/1598/czech-republic-pre-election-still-support-democracy-free-market-despite-economic-pessimism> [cit. 23.11.2011].

⁸⁰ <http://pewresearch.org/pubs/1598/czech-republic-pre-election-still-support-democracy-free-market-despite-economic-pessimism> [cit. 23.11.2011].

⁸¹ Európska komisia, *Attitudes of Europeans towards Corruption*, Full report, Eurobarometer, November 2009, s. 11.

vysokej miere korupcie, je nedostatočné potrestanie páchatel'ov korupcie.⁸² Drvivá väčšina respondentov sa nazdáva, že korupcia existuje na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, a takisto aj v ich príslušných orgánoch.⁸³ Z prieskumu ďalej vyplýva, že podľa mienky každého druhého občana je korupcia veľmi rozšírená na súdoch a prokuratúre.⁸⁴ Približne 25% Slovákov verí, že inštitúcie EÚ sú nápomocné pri riešení problematiky korupcie.⁸⁵

5.2 Ekonomika

Skóre: 75

Oblasť Ekonomika opisuje, do akej miery socioekonomická situácia ovplyvňuje základné predpoklady na boj proti korupcii.

Výkon slovenskej ekonomiky bol v uplynulom desaťročí charakterizovaný prudkým hospodárskym rastom, ale aj pretrvávajúcou vysokou zraniteľnosťou na externé šoky a nedostatkom schopnosti a ochoty uskutočniť ďalšie štrukturálne reformy, nevyhnutné pre udržateľnosť vysokého rastu ekonomiky (osobitne reformu vzdelávacieho systému). Slovensko zaznamenalo vysoký rast ekonomiky v rokoch 2000 až 2008, a to najmä v dôsledku ekonomických reforiem, ktoré sa s nevídanou rýchlosťou a v nevídanom rozsahu uskutočnili počas vlády M. Dzurindu v rokoch 2002-2006. V roku 2007 hrubý domáci produkt (ďalej len HDP) medziročne vzrástol o 10,6%, čo predstavovalo najvyšší rast v celej EÚ.⁸⁶ Ekonomický rast však v dôsledku nástupu globálnej hospodárskej krízy začal prudko klesať a v roku 2009 bol tento rast dokonca záporný (-4,7%).⁸⁷ V roku 2010 slovenská ekonomika opäť medziročne rástla (4%), čo predstavovalo druhý najlepší výsledok spomedzi všetkých 27 členských krajín EÚ.⁸⁸

Slovensko dlhodobo zápasí s relatívne vysokou mierou nezamestnanosti, ktorá je dôsledkom dedičstva nevhodnej štruktúry ekonomiky, podoby hospodárskej politiky v 90. rokoch, neschopnosti priťahovať viac významných priamych zahraničných investícií, sociálnou vylúčenosťou veľkej skupiny občanov (osobitne Rómov) a pod. Miera evidovanej nezamestnanosti dosiahla najvyššiu úroveň v roku 2001, až 19%.⁸⁹ Po ozdravení bankového sektora, verejných financií a prijatí viacerých štrukturálnych reforiem sa neskôr miera nezamestnanosti začala výrazne znižovať. V roku 2008 po prvýkrát od začiatku ekonomickej transformácie klesla pod úroveň 10%.⁹⁰ O rok neskôr, v dôsledku hospodárskej krízy, však opäť vzrástla na 12% a aj napriek pomalému zotavovaniu sa ekonomiky v rokoch 2010 a 2011 stále neklesá.⁹¹ Najväčší problém predstavuje dlhodobá nezamestnanosť, pričom až 50% nezamestnaných v roku 2009 bolo bez práce dlhšie ako jeden rok.⁹²

⁸² Ibid., str. 34

⁸³ Ibid., str. 16.

⁸⁴ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/Sipos141209tlacsprava.pdf (citované 7. októbra 2011).

⁸⁵ Európska komisia, Attitudes of Europeans towards Corruption Full report, Eurobarometer, november 2009, str. 55

⁸⁶ Eurostat. (cit. 7. októbra

2011]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb020&plugin=1>

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Svetová banka (2011): World Development Indicators (Edition: September 2011).

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS> (citované 7. októbra 2011).

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Svetová banka (2011): World Development Indicators (Edition: September 2011).

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.LTRM.ZS/countries> (citované 7. októbra 2011).

Z hľadiska bohatstva je Slovensko považované za krajinu s vysokými príjmami. Podľa Svetovej banky dosiahol hrubý domáci produkt na jedného obyvateľa v roku 2010 hodnotu 16.210 USD.⁹³ Príjem na Slovensku je rozdelený pomerne rovnomerne, ako ukazuje medzinárodné porovnanie tzv. Giniho koeficientu, ktorý meria celkovú nerovnomernosť rozloženia príjmov medzi jednotlivcami a domácnosťami v rámci hospodárstva. Podľa prieskumu o príjmoch a životných podmienkach EÚ-SILC z roku 2009 sa výška Giniho koeficientu na Slovensku pohybuje okolo 0,25.⁹⁴ Ten sa meria na stupnici od 0 po 1, pričom väčšia hodnota na stupnici predstavuje väčšiu nerovnomernosť rozloženia príjmov.

V roku 2009 sa miera ohrozenia chudobou na Slovensku pohybovala okolo 11% populácie,⁹⁵ pričom ženy boli ohrozené chudobou viac ako muži.⁹⁶ Z vekových skupín bola najohrozenejšia skupina mladých ľudí vo veku 18 rokov (16,8%), ďalej mladí vo veku 18 -24 rokov (13%) a starší ľudia nad 65 rokov.⁹⁷ Medzi vekové kategórie, ktoré boli chudobou ohrozené najmenej, patrili občania od 24 do 54 rokov (9,6%) a 55 až 64 rokov (6,1%).⁹⁸

Z výskumov však vyplýva, že pomerne veľká časť obyvateľov Slovenska je postihnutá materiálnou depriváciou. Miera materiálnej deprivácie je definovaná ako podiel populácie, čiaci vynútenému nedostatku aspoň 3 z 9 položiek stanovených Výborom pre sociálnu ochranu (ďalej len SPR), ktoré si domácnosť nemôže finančne dovoliť.⁹⁹ Podľa údajov z prieskumu EÚ-SILC 2009 si 24,5% občanov SR¹⁰⁰ nemôže finančne dovoliť aspoň tri položky z tohto zoznamu, týkajúce sa niektorých tovarov a služieb ako napríklad televízor, možnosť pravidelne konzumovať bielkoviny, schopnosť splatiť nečakané výdavky.¹⁰¹ Napriek tomu, že situácia sa od roku 2005 zlepšuje (vtedy postihovala 43% Slovákov)¹⁰², miera materiálnej deprivácie na Slovensku zostáva stále vysoká a je výrazne vyššia ako priemer EÚ (17,1%).¹⁰³

Výdavky na sociálne zabezpečenie občanov predstavovali na Slovensku v roku 2008 podiel 16% HDP. Slovensko tak skončilo pod priemerom 27 krajín EÚ, ktorý predstavoval 26,3% HDP.¹⁰⁴ Ústava SR zaručuje občanom právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť,¹⁰⁵ pričom v roku 2006 podľa prieskumu Eurostatu 0,6% respondentov uviedlo, že zdravotná starostlivosť pre nich z rôznych dôvodov nebola dostupná.¹⁰⁶

⁹³ Svetová banka (2011): World Development Indicators (Edition: September 2011).

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>. (citované 7. októbra 2011).

⁹⁴ Eurostat. [cit. 7.10.2011]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>.

⁹⁵ Eurostat. [cit. 7.10.2011]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsisc030&language=en>.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ "Glossary: Material deprivation" - Statistics Explained [cit. 7.10.2011]

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation#.

¹⁰⁰ Eurostat. [cit. 7.10.2011].

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi080&plugin=1>

¹⁰¹ "Glossary :Material deprivation" - Statistics Explained [cit. 7.10.2011]

[<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation_rate#>](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation_rate#)

¹⁰² Eurostat. [cit. 7.10.2011].

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi080&plugin=1>.

¹⁰³ Eurostat. [cit. 7.10.2011].

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi080&plugin=1>.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Článok 40 zákona č. 460/1992 Z. z. Ústava Slovenskej republiky.

¹⁰⁶ Eurostat.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdph270&language=en>. [cit. 7.10.2011].

Pre ekonomický vývoj na Slovensku je veľmi dôležitá aj dopravná infraštruktúra, respektíve jej dobudovanie. Na začiatku roka 2011 Slovensko disponovalo cestnou infraštruktúrou v celkovej dĺžke 17 985 km, z čoho diaľnice predstavovali 416 km a rýchlostné cesty 190 km.¹⁰⁷ Dve najdôležitejšie ekonomické a obchodné centrá Slovenska – mestá Bratislava a Košice – nie sú prepojené diaľnicou, ale podľa súčasných plánov by sa mal východ a západ Slovenska prepojiť diaľnicou približne v roku 2017.¹⁰⁸

Slovensko má pomerne dobre rozvinutú komunikačnú a informačnú infraštruktúru. V roku 2009 používalo 75 zo 100 ľudí internet, pričom priemer EÚ sa pohybuje okolo 67 ľudí zo 100.¹⁰⁹

Podľa hodnotenia podnikateľského prostredia Svetovej banky *Doing Business 2011* sa Slovensko nachádza na 41. mieste z rebríčka 183 ekonomík sveta.¹¹⁰ K silnejším kategóriám Slovenska podľa tejto správy patria registrácia majetku (9. miesto), prístup k úverom (15. miesto) a ukončenie podnikania (33. miesto).¹¹¹ Naopak, pozícia Slovenska je slabá v nasledovných kategóriách: ochrana investorov (109. miesto), výška daní a administratívna záťaž vyplývajúca z platenia daní (122. miesto) a náklady súvisiace s cezhraničným obchodom (102. miesto).¹¹²

5.3 Politika

Skóre: 75

Oblasť Politika opisuje, do akej miery sú politické inštitúcie pevnou súčasťou systému integrity.

Slovensko je parlamentnou demokraciou so systémom viacerých politických strán. V hodnotení demokracie a trhového hospodárstva na základe transformačného indexu nadácie Bertelsmann dosiahlo Slovensko 10. miesto zo 125 hodnotených krajín sveta.^{113/114} Slovensko je členom EÚ a všetkých významných a relevantných medzinárodných organizácií ako NATO, WTO, OECD a OBSE.

Hlavou štátu je *prezident republiky*, ktorý je volený občanmi v priamom hlasovaní. Najvyšší zákonodarný orgán je *NR SR* (150 zvolených poslancov), ktorej členovia sú volení pomerným volebným systémom. Najvyšším orgánom výkonnej moci je *vláda*, ktorú vedie predseda vlády. *Ústavný súd* je osobitný, nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade noriem nižšej právnej sily s normami vyššej právnej sily, rozhoduje aj o rôznych sťažnostiach proti porušeniu ústavných práv, podáva výklad ústavy alebo ústavných zákonov. *Verejný ochranca práv* ochraňuje práva a slobody občanov v konaniach pred orgánmi verejnej správy. *Najvyšší súd Slovenskej republiky* je vrcholný orgán súdnej moci v systéme súdov Slovenskej republiky.

Voľby na Slovensku sú slobodné a nestranné, konajú sa na národnej a komunálnej úrovni v pravidelných, ústavou definovaných intervaloch. Medzi politickými stranami prevláda otvorená

¹⁰⁷ Road Data Bank, Review of Road Network Data in the Slovak Republic, (Bratislava, 2011), str. 8.

www.cdb.sk/files/output/ck_kraj_okres_2011/index.html [cit. 7.10.2011].

¹⁰⁸ SME, 25. mája 2011: <http://ekonomika.sme.sk/c/5909167/dialnica-z-bratislavy-do-kosic-ma-byt-do-roku-2017.html> [cit. 7.10.2011].

¹⁰⁹ World Bank (2011): World Development Indicators (Edition: September 2011).

<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>. [cit. 7.10.2011].

¹¹⁰ Svetová banka/IFC. Doing Business 2011: Slovak Republic, (The World Bank/IFC, 2011), str.2.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Index zoradzuje krajiny podľa stavu demokracie a trhového hospodárstva. Skúma stav vývoja v 125 krajinách sveta.

¹¹⁴ Bertelsmann Stiftung, BTI 2008, *Slovakia Country report*, <http://bti2008.bertelsmann-transformation-index.de/174.0.html?L=0> [cit. 7.10.2011].

súťaž. Ako sa uvádza v správe OBSE, parlamentné voľby v roku 2010 „boli slobodné a prebehli v pluralistickom prostredí, so zreteľom na dodržiavanie základných práv a slobôd“. ¹¹⁵ Podmienky predvolebnej kampane boli spravodlivé a občania prejavili vysokú dôveru v nestrannosť administrátora volieb. ¹¹⁶

Občianske a ľudské práva sú zakotvené vo vnútroštátnom právnom poriadku, v Ústave SR a príslušných zákonoch, a sú garantované medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná. V niektorých oblastiach však dochádza k výrazným nedostatkom. Podľa správy o Ľudských právach (*Human Rights Report*) sa na Slovensku vyskytujú problémy súvisiace s korupciou, násilím páchaným na ženách a deťoch, s diskrimináciou a násilím voči Rómom či iným minoritám, ako aj problémy s obchodovaním s ľuďmi a v neposlednom rade problémy súvisiace s integritou justície. ¹¹⁷ Správa Amnesty International poukazuje na diskrimináciu rómskeho etnika, ktorému nie je zaručený rovnaký prístup ku vzdelávaniu, bývaniu či zdravotnej starostlivosti. ¹¹⁸ Hoci majú ženy rovnaké práva ako muži, ich účasť vo vláde alebo na vysokých manažérskych pozíciách je stále zriedkavá. ¹¹⁹

Podľa *Indexu nestabilných štátov (Failed States Index)* dosiahlo Slovensko 144. miesto s priemerným hodnotením 47,1 bodu, čo ho zaradilo do jednej skupiny so susednými krajinami ako Poľsko, Česko či Maďarsko. Pri niektorých indikátoroch ako napríklad porušovanie ľudských práv alebo právny štát ¹²⁰ získalo Slovensko pomerne nízke skóre (3,6 bodu). ¹²¹ Rovnaké skóre získalo Poľsko a Lotyšsko, pričom napríklad Česká republika a Maďarsko sú na základe tohto indikátora považované za stabilnejšie krajiny.

Podľa indikátorov udržateľného spravovania 2011 (*Sustainable Governance Indicator - SGI*) bolo zoradených 31 krajín OECD v súvislosti s udržateľným výkonom v spravovaní krajiny. Z hľadiska ľudských práv a právneho štátu sa Slovensko umiestnilo na 28. mieste rebríčka. V porovnaní s rokom 2009 si Slovensko pohoršilo o 5 priečok. ¹²²

Náboženská sloboda a oddelenie štátu od cirkvi sú zakotvené v Ústave. ¹²³ Politika na Slovensku nie je priamo ovplyvnená žiadnou náboženskou doktrínou. ¹²⁴ Vzťahy medzi najpočetnejšou katolíckou cirkvou a štátom sú však upravené dohodou medzi Vatikánom a Slovenskom.

Nezávislosť súdnej moci je zaručená Ústavou SR, no v praxi je poznačená viacerými problémami. Ako vyplýva zo správy Freedom House, súdy čelia mnohým problémom, najmä v súvislosti s korupciou, zastrašovaním sudcov či prieťahom v konaní. ¹²⁵

¹¹⁵ OBSE, *Parlamentné voľby v Slovenskej republike*, 12. jún 2010, str. 1 www.osce.org/odihr/71246 [cit. 7.10.2011].

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ US Department of State, *Human Rights Report 2009: Slovakia*, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136057.htm [cit. 5.12.2011].

¹¹⁸ Amnesty International, *Slovakia – Amnesty International Report 2010*, www.amnesty.org/en/region/slovak-republic/report-2010 [cit. 3.12.2011].

¹¹⁹ Freedom House, *Country report Slovakia 2011*, www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8131 [cit. 5.12.2011].

¹²⁰ Každý indikátor sa určuje na stupnici od 0 (najstabilnejšie) do 10 (najnestabilnejšie), čím nižšie skóre tým stabilnejšia krajina.

¹²¹ Fund for Peace, *The Failed States Index 2011*, www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011 [cit. 5.12.2011].

¹²² Bertelsmann Stiftung, *The Sustainable Governance Indicators 2011*, www.sgi-network.de/index.php?page=countries_keyfindings&country=SVK.

¹²³ BTI 2010, *Slovakia Country Report*, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/174.0.html> [cit. 5.12.2011].

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Freedom House, *Country report Slovakia 2011*, www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8131 [cit. 5.12.2011].

Korupcia predstavuje na Slovensku jeden z najväčších spoločenských problémov. Preventívne protikorupčné opatrenia sú nedostatočné (napríklad opatrenia súvisiace s financovaním politických strán, právna ochrana tzv. whistleblowerov a podobne). V roku 2010 prijala vláda protikorupčný zákon, ktorý umožňuje polícii a prokurátorom iniciovať vyšetrovanie pôvodu majetku osoby, ktorej majetok prevyšuje 360 000 EUR.¹²⁶ Po parlamentných voľbách v roku 2010 vyhlásila vláda boj proti korupcii za jednu zo svojich kľúčových priorít a v tejto súvislosti zaviedla niekoľko opatrení, ako napríklad zvýšený dohľad verejnosti nad činnosťou súdov, zverejňovanie majetkových priznaní sudcov a iné opatrenia v súlade s napĺňaním cieľov vytýčených v programovom vyhlásení vlády.¹²⁷ Vláda taktiež prijala strategický plán pre boj proti korupcii.

5.4 Spoločnosť

Skóre: 50

Oblasť Spoločnosť opisuje do akej miery prispievajú vzťahy medzi jednotlivými skupinami v spoločnosti a vzťahy medzi nimi a politickým systémom v krajine k posilňovaniu národného systému integrity.

Obyvateľstvo Slovenska je pomerne heterogénne. Podľa údajov zo sčítania obyvateľstva z roku 2001 tvoria Slováci 86% obyvateľstva SR.¹²⁸ Maďarská národnosť (9,7%) predstavuje najväčšiu etnickú minoritu na Slovensku,¹²⁹ po nej nasleduje rómska národnosť, ktorá podľa výsledkov sčítania obyvateľstva tvorí len 1,7% populácie.¹³⁰ Napriek tomu sa odhaduje, že počet Rómov na Slovensku je až sedemkrát vyšší, mnohí z nich sa však prihlásili k slovenskej či maďarskej národnosti.¹³¹ Rozpory medzi Slovákmi a Maďarmi či Rómami a zvyškom obyvateľstva sú často vďačnou politickou témou, slúžiacou na mobilizáciu voličov.

Imigračná politika na Slovensku je pomerne reštriktívna, pričom väčšina oficiálne zaregistrovaných migrantov prichádza z ostatných členských krajín EÚ (62%).¹³² Najväčší počet cudzincov pochádza z Českej republiky, Ukrajiny, Rumunska a Maďarska.¹³³ Rasovo motivované útoky voči Rómom a minoritám neeurópskeho pôvodu sa vyskytujú pomerne často, navyše v posledných rokoch boli zaznamenané prípady zlého zaobchádzania policajtov s menšinami.¹³⁴

Mnohí odborníci tvrdia, že rasizmus a diskriminácia na Slovensku má od roku 2005 stúpajúcu tendenciu.¹³⁵ Najmä rómske etnikum trpí v dôsledku diskriminácie a sociálneho vylúčenia, čo ovplyvňuje takmer všetky aspekty ich života – vzdelanie, zamestnanie, bývanie a prístup k službám. Napriek tomu, že práva menšín sú garantované Ústavou a štandardnou legislatívou, tieto zákony podľa mnohých odborníkov nie sú v praxi efektívne vymáhateľné.¹³⁶

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Programové vyhlásenie vlády (2010-2014), Boj proti korupcii, www.olaf.vlada.gov.sk/19326/programove-vyhlasenie-vlady-sr.php [cit. 3.12.2011].

¹²⁸ http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab11.pdf [cit. 16.11.2011].

¹²⁹ http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab11.pdf [cit. 16.11.2011].

¹³⁰ http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab11.pdf [cit. 16.11.2011].

¹³¹ US Department of State, 2010 Human Rights Report: Slovakia, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm [cit. 16.11.2011].

¹³² <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=31413> [cit. 16.11.2011].

¹³³ <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=31413> [cit. 16.11.2011].

¹³⁴ US Department of State, 2010 Human Rights Report: Slovakia, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm [cit. 16.11.2011].

¹³⁵ SME, 21.3.2011: www.sme.sk/c/5817495/do-bruselu-ide-staznost-pre-slovensky-rasizmus.html [cit. 16.11.2011].

¹³⁶ Ibid.

Obyvateľstvo SR je prevažne nábožensky založené. Pri sčítaní obyvateľstva v roku 2001 sa 69% občanov SR prihlásilo k rímsko-katolíckemu vierovyznaniu.¹³⁷ Konzervatívne tradičné hodnoty katolíckej cirkvi sú zohľadnené v programoch politických strán a odrážajú sa aj v politických diskusiách pri určitých témach, ako sú napríklad vyučovanie náboženstva na školách, imigrácia, umelé prerušenie tehotenstva a pod.¹³⁸

Medzi občanmi vládne výrazná pravicovo-lavicová (resp. podľa niektorých liberálno-demokratická verzus populisticko-nacionalistická) polarizácia, ktorá sa premieta v nechote politikov pristúpiť na konsenzus pri tvorbe politík. Čo sa týka sociálno-ekonomického postavenia, tri štvrtiny obyvateľstva sa považujú za súčasť strednej triedy.¹³⁹

Nízke zastúpenie žien v politike, ako aj nižšie príjmy žien v hospodárstve sú výsledkom viacerých faktorov, vrátane pretrvávania tradičnej patriarchálnej kultúry či absencie politiky rodovej rovnosti. Z hľadiska platového ohodnotenia zarábajú ženy o 25% menej ako ich mužskí kolegovia.¹⁴⁰ V roku 2011 patrilo ženám 24 zo 150 mandátov v parlamente a len 2 ženy mali zastúpenie vo vláde so 16 členmi – hoci v roku 2010 sa prvýkrát v histórii Slovenska stala predsedníčkou vlády žena, Ivetta Radičová. Pretrvávajúcim problémom slovenskej spoločnosti je domáce násilie na ženách.

Systém politických strán je stabilný a spoločensky zakorenený, schopný pokryť rôznorodosť záujmov slovenskej spoločnosti. Navyše, existuje sieť rôznych združení a záujmových skupín, ktoré ovplyvňujú politické rozhodnutia.

Občianska spoločnosť je rozvinutá a aktívna. Známe neziskové organizácie sa angažujú vo verejnej politike a advokácii v oblasti ľudských práv či ochrane životného prostredia.¹⁴¹ Zo správy Freedom House *Nations in Transit 2011* však vyplýva, že najmä v dôsledku vysokej miery zviditeľnenia sa patria tieto mimovládne organizácie k najmenej dôveryhodným.¹⁴² Verejnosť vo všeobecnosti vníma neziskový sektor pomerne pozitívne a médiá sú priaznivo naklonené aktivitám tretieho sektora.¹⁴³ V uplynulých rokoch (2006-2010) sa vláda R. Fica snažila oslabiť vplyv mimovládnych organizácií kritizujúcich rozhodnutia vlády. Súčasná vláda I. Radičovej je spolupráci s tretím sektorom otvorenejšia.

¹³⁷ http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab13.pdf

¹³⁸ Pravda, 6. júla 2010: http://spravy.pravda.sk/tri-stvrtiny-slovakov-sa-povazuju-za-strednu-vrstvu-pf1-/sk_ekonomika.asp?c=A100706_123512_sk_ekonomika_p01 (cit. 16. novembra 2011).

¹³⁹ Pravda, 31. januára 2011: http://spravy.pravda.sk/vplyv-cirkvi-rastie-najma-vdaka-kdh-d6c-/sk_domace.asp?c=A110131_135039_sk_domace_p29 (cit. 16. novembra 2011).

¹⁴⁰ Daniel Klimovský, Social Watch Report 2010 – After the Fall, Slovakia: The Tiger is Limping. www.socialwatch.org/sites/default/files/slovakia2010_eng.pdf (citované 16. novembra 2011).

¹⁴¹ Sustainable Governance Indicators 2011, Slovakia report, 27. http://sgi-network.org/pdf/SGI11_Slovakia.pdf.

¹⁴² Freedom House, Nations in Transit 2011, 512. www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovakia.pdf (citované 16. novembra 2011).

¹⁴³ Ibid.

6. Korupcia na Slovensku

Výskum NIS reflektuje kvalitu inštitúcií z hľadiska ich pôsobenia v oblasti integrity, transparentnosti a úlohy v protikorupčných aktivitách. Výskum sa prevažne zameriava na roky 2009-2011, pre lepšie uchopenie problematiky korupcie na Slovensku je však potrebné zmieniť aj skorší vývoj v tejto oblasti.

Z pohľadu skúmania korupcie sa začiatkom 90. rokov centrálne riadená „ekonomika konexií“, v ktorej bolo výhodné „mať známych“, začala meniť na trhovú „ekonomiku uplácania“. Neúplnosť dostupných dát, súvisiaca s absenciou komplexného metodologického prístupu, limituje dnešné nazeranie na vývoj korupcie na Slovensku do dvoch základných oblastí. Prvou je sledovanie vývoja počtu trestných činov korupcie, a teda vývoj ich odhaľovania. Druhou sú výskumy verejnej mienky, ktoré sa pozerajú na vnímanie a skúsenosti s korupciou na strane verejnosti. Obidve metódy majú svoje nedostatky, ale poskytujú aspoň základný prehľad o stave korupcie v spoločnosti a trendoch jej vývoja.¹⁴⁴

Podľa štatistík trestnej činnosti v tabuľke č. 1¹⁴⁵ je zrejmé, že úspešnosť odhaľovania, objasňovania a odsúdenia korupčných trestných činov dlhodobo stagnuje. Významným nástrojom rastu počtu odsúdených trestných činov korupcie je fungovanie Špeciálneho súdu (neskôr Špecializovaného trestného súdu), ktorý je aj jednou z oblastí, hodnotených v rámci výskumu NIS.

Tabuľka č.1: Počet zistených a objasnených trestných činov korupcie a počet odsúdených v rokoch 2001-2009.¹⁴⁶

Rok	Zistené ^{a)}	Objasnené ^{a)}	Obžalovaní ^{b)}	Odsúdení ^{c)}	Odsúdení na Špeciálnom súde ^{d)}
1997	14	14			
1998	14	14			
1999	57	54			
2000	108	98			
2001	83	78	84	37	—
2002	139	118	92	80	—
2003	148	97	97	75	—
2004	207	163	80	70	—
2005	238	188	74	64	16
2006	278	153	147	112	74
2007	242	141	97	168	120
2008	265	180	102	130	82
2009	238	265	160	164	127
2010	148	82	99	167	159 ¹⁴⁷

¹⁴⁴ Beblavá, E., Šípoš, G., Kurian, M.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010

¹⁴⁵ Beblavá, E., Šípoš, G., Kurian, M.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010, str.4

¹⁴⁶ a) Informácie získané z Ministerstva vnútra SR, rok 2007, 2008 – Prezídium Policajného zboru SR; b) Informácie získané z Generálnej prokuratúry SR; c) Informácie získané z Generálnej prokuratúry SR; d) Informácie získané zo Špeciálneho súdu v Pezinku.

¹⁴⁷ Dvanásť osôb bolo právoplatne oslobodených.

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Generálna prokuratúra SR, Prezídium Policajného zboru SR, Špeciálny súd v Pezinku a Špecializovaný trestný súd v Pezinku.

Prieskumy verejnej mienky umožňujú v dlhodobom horizonte sledovať vývoj nálad spoločnosti vo vzťahu ku korupcii, vnímanie jej dôležitosti, osobné skúsenosti s korupciou či vnímanie verejných inštitúcií v súvislosti s jej rozmachom alebo ústupom.

Z hľadiska vnímania rozšírenia korupcie a porovnania s okolitými krajinami je relevantný tzv. *CPI - Index vnímania korupcie* (ďalej len CPI). CPI je súhrnom prieskumov verejnej mienky o vnímaní rozšírenia korupcie v jednotlivých krajinách. Skóre sa priraduje na škále od 0 (najviac vnímaná korupcia) po 10 (najmenej vnímaná korupcia).¹⁴⁸ Z porovnania v tabuľke 2¹⁴⁹ vyplýva, že z krajín V4 bolo Slovensko v období od roku 1998 (posledná Mečiarova vláda) do roku 2002 (koniec prvej Dzurindovej vlády) vo vnímaní rozšírenia korupcie najhoršie. Nástupom druhej, proreformnej vlády M. Dzurindu došlo k výraznému zlepšeniu vo vnímaní rozšírenosti korupcie, ktoré súvisí s dôrazom kladeným na protikorupčné témy a prijatými nástrojmi.¹⁵⁰ V druhej polovici vlády R. Fica (roky 2009 a 2010) došlo naopak k výraznému zhoršeniu a krajina sa prepadla na posledné miesto v rámci V4.

Tabuľka č. 2 Vývoj CPI v krajinách V4 za posledných 13 rokov

Krajina	CPI 1998	CPI 1999	CPI 2000	CPI 2001	CPI 2002	CPI 2003	CPI 2004	CPI 2005	CPI 2006	CPI 2007	CPI 2008	CPI 2009	CPI 2010
Slovensko	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4,0	4,3	4,7	4,9	5,0	4,5	4,3
Česká rep.	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	5,2	4,9	4,6
Poľsko	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3
Maďarsko	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3	5,1	5,1	4,7

Zdroj: Transparency International

Podľa výsledkov za rok 2011 sa Slovensko umiestnilo na 65.-67. mieste zo 182 krajín a získalo skóre 4,0. Slovensko sa tak v hodnotení umiestnilo opäť za susediacimi krajinami a zaradilo sa na chvost rebríčka medzi 5 najhorších krajín spomedzi 27 členských krajín EÚ.

Z hľadiska sledovania vývoja korupcie vo verejnom sektore v SR sú dôležité pravidelné prieskumy verejnej mienky, uskutočňované Transparency International Slovensko (ďalej len TIS) od roku 1999. Na ich základe autori analýzy *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989-2010*¹⁵¹ rozdelili oblasti verejného sektora, v ktorých došlo k zmenám v rozsahu korupcie, na štyri podskupiny:

1. oblasti, v ktorých došlo k zníženiu vnímanej korupcie,
2. oblasti, v ktorých došlo k zvýšeniu vnímanej korupcie,
3. oblasti, v ktorých sa stav nezmenil,
4. oblasti, v ktorých už korupcia nie je vnímaná ako problém.

¹⁴⁸ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2011*, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (cit. 14.12.2011).

¹⁴⁹ Sičáková-Beblová, E., Šipoš, G., Kurian, M.: *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010*, In Forum Historiae, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861. www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/TIS.pdf

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

V prvej skupine sú oblasti: zdravotníctvo, súdnictvo, školstvo, obvodné úrady, colné úrady, živnostenské úrady, polícia, školstvo, úrady práce. K výraznému obmedzeniu korupcie došlo pri privatizácii a činnosti bánk a sporiteľní. Jednotlivé oblasti sa však odlišujú v miere poklesu, ako aj v typoch činností spojených s korupciou. Napríklad v zdravotníctve v roku 1999 vnímalo korupciu ako rozšírenú 62% respondentov, čo ďalej eskalovalo v roku 2002, keď ich bolo 68%. Do roku 2009 došlo síce k poklesu na 57%, rozdiel medzi rokmi 1999 a 2009 je však iba mierny. Samotný pokles neznamena nízku mieru vnímania korupcie v jednotlivých oblastiach. Sledovanie viacerých prieskumov na časovej osi umožňuje pozorovanie trendov a vplyv rôznych intervencií, ako sú protikorupčné opatrenia.

Do druhej skupiny patria Vyššie územné celky (ďalej len VÚC) a ministerstvá. Pri VÚC ide o mierny nárast medzi rokmi 2006 a 2009 (z 27% na 32%). Pri ministerstvách boli zaznamenané vyššie čísla. V rokoch 1999 a 2009 to bolo 43% resp. 45% respondentov, ktorí vnímali korupciu ako rozšírenú v rôznych činnostiach ministerstiev.

Medzi oblasti s nezmenenou mierou vnímania korupcie patria podľa prieskumov verejnej mienky dve významné oblasti – samospráva a verejné obstarávanie. V prípade samosprávy je stagnácia spôsobená aj decentralizáciou bez zabezpečenej kontroly verejných financií. V oblasti verejného obstarávania je situácia dlhodobo vnímaná výrazne negatívne, keď v roku 2003 až 73% podnikateľov potvrdilo výskyt korupcie.

Do oblastí, v ktorých korupcia nie je vnímaná ako problém, patria najmä tie, v ktorých došlo k implementácii ekonomických nástrojov s cieľom vyrovnávania dopytu a ponuky. Príkladom sú katastrofe nehnuteľností, obchodný register alebo banky.

V tabuľke 3 je prehľadne zhrnutý vývoj vnímania korupcie v rôznych oblastiach verejného sektora.

Tabuľka č. 3 Vývoj vnímania korupcie vo vybraných oblastiach verejného sektora SR k roku 2009

POKLES VNÍMANIA KORUPCIE	NÁRAST VNÍMANIA KORUPCIE	NEZMENENÉ VNÍMANIE KORUPCIE	OBLASŤ BEZ VNÍMANEJ KORUPCIE
Daňové úrady	Ministerstvá	Miestna samospráva	Obchodné registre
Colné úrady	VÚC	Verejné obstarávanie	Katastre
Obvodné úrady			Banky, sporiteľne
Zdravotníctvo			
Súdy a prokuratúra			
Polícia			
Školstvo			
Živnostenské úrady			
Úrady práce			
Privatizácia			

Zdroj: Beblavá, E., Šípoš, G., Kurian, M.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989-2010.

Pre lepšie uchopenie a porozumenie výstupov NIS je okrem sledovania dlhodobých trendov a vývoja korupcie potrebné poznať aj najnovšie závery výskumov, v ktorých sú používané aj iné metodologické postupy.

TIS v roku 2010 po prvýkrát uskutočnila prieskum verejnej mienky s názvom *Barometer korupcie*, ktorý skúma názory verejnosti na korupciu a osobné skúsenosti občanov s úplatkami. Ide o celosvetový prieskum zameraný na takzvanú malú korupciu, čo znamená, že sa netýka oblastí ako je verejné obstarávanie. Z prieskumu vyplýva, že každá deviata domácnosť na Slovensku sa stretla so žiadosťou o poskytnutie úplatku.¹⁵² Úplatky dávajú Slováci najčastejšie v zdravotníctve, pričom z výsledkov vyplýva, že za posledný rok úplatok v zdravotných službách dala každá štvrtá slovenská domácnosť.¹⁵³ Okrem toho majú občania skúsenosť s úplatkami na pozemkových úradoch (15,8%), úradoch poskytujúcich potvrdenia a povolenia (15,6%) a na súdoch (14,8%).¹⁵⁴ Len 8% Slovákov požiadaných o úplatok korupciu nahlásilo.¹⁵⁵ Medzi najčastejšie dôvody, prečo Slováci korupciu nenahlásili, patrí nedôvera v efektívnosť takéhoto oznámenia, ale aj strach z pomsty či zdĺhavosť procesu nahlásenia.¹⁵⁶ Za najskorumpovanejšiu inštitúciu považujú občania SR súdy, pričom takmer polovica obyvateľov je presvedčená (45,3%), že súdy sú úplne alebo veľmi skorumpované.¹⁵⁷ Na ďalších miestach rebríčka vnímania korupcie vidia Slováci úradníkov v štátnej a verejnej správe (38,1%) a podnikateľov (36,9%), politické strany (36%), NR SR (28%) a médiá (17%).¹⁵⁸

V prieskume, uskutočnenom Európskou komisiou (ďalej len EK) so zameraním na postoj Európanov ku korupcii s názvom *Eurobarometer*, sa až 83% občanov Slovenska vyjadrilo, že korupcia na Slovensku predstavuje závažný problém.¹⁵⁹ V porovnaní s rokom 2007 (kedy takto odpovedalo 88% opýtaných) došlo v sledovanom období k 5% poklesu.¹⁶⁰ Z prieskumu ďalej vyplýva, že prevažná väčšina občanov si myslí, že korupcia sa vyskytuje v činnosti orgánov na národnej (91%), regionálnej (88%) ako aj miestnej úrovni (86%).¹⁶¹ Výskyt korupcie je podľa občanov dôsledkom minimálnej snahy politikov bojovať s korupciou (44%), väzieb medzi politikmi a podnikateľskou sférou (37%) či všeobecnej akceptácie korupcie v každodennom živote (37%).¹⁶² Respondenti taktiež poukázali na ďalšie faktory, ktoré prispievajú k výskytu korupcie, ako napríklad neadekvátne potrestanie korupcie (32%), nízka transparentnosť vo verejných výdavkoch (25%) a chýbajúce kritéria zásluhovosti pri nomináciách vo verejnom sektore (24%).¹⁶³

Podľa výsledkov zistení Eurobarometra za rok 2009 si 71% slovenských občanov myslí, že korupcii sa nedá vyhnúť, pričom len 27% opýtaných sa nazdáva, že korupcii možno predchádzať.¹⁶⁴ Väčšina občanov zastáva názor, že potrestanie korupcie je nepostačujúce na to, aby sa zamedzilo jej výskytu (67%),¹⁶⁵ navyše v prípadoch spáchania trestných činov korupcie súdy udeľujú len mierne tresty (82%).¹⁶⁶ Na otázku, ktoré inštitúcie sú zodpovedné za boj proti korupcii, respondenti uviedli, že za ne považujú najmä súdy (62%), vládu (60%) a políciu (39%).¹⁶⁷ Z prieskumu zároveň vyplynulo, že vyššie uvedené inštitúcie sú podľa občanov SR náchylné ku korupcii a až 61% z nich

¹⁵² www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14.12.2011).

¹⁵³ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/GCB_vysledky.pdf

¹⁵⁷ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf.

¹⁵⁸ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf,

www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14. decembra 2011).

¹⁵⁹ Európska komisia, *Attitudes of Europeans towards Corruption Full report*, Eurobarometer, November 2009, str. 8.

¹⁶⁰ Ibid., str. 11.

¹⁶¹ Ibid., str. 14.

¹⁶² Ibid., str. 36.

¹⁶³ Ibid., str. 36.

¹⁶⁴ Ibid., str. 40.

¹⁶⁵ Ibid., str. 42.

¹⁶⁶ Ibid., str. 44.

¹⁶⁷ Ibid., str. 53.

si myslí, že úplatky a zneužitie právomoci sú bežnými praktikami medzi zamestnancami súdov¹⁶⁸, poprednými politikmi (56%)¹⁶⁹ a zamestnancami polície (50%).¹⁷⁰

Okrem prieskumov verejnej mienky a analýz trestnej činnosti v oblasti korupcie sa objavujú aj výskumy, zamerané na hodnotenie kvality inštitúcií z hľadiska protikorupčnej aktivity. Patrí medzi ne aj správa americkej neziskovej organizácie Global Integrity s názvom *Global Integrity Report*. Slovensko bolo prvý krát hodnotené v roku 2009 a celková kvalita protikorupčného rámca a spravovania spoločnosti dosiahla úroveň „stredne vyhovujúca“, čo predstavovalo 73 zo 100 bodov.¹⁷¹ Medzi hlavnými nedostatkami v protikorupčnom systéme boli v správe identifikované: rozpočtový proces, ochrana oznamovateľov trestnej činnosti (whistleblowers) a systém kontroly financovania politických strán.¹⁷² Zároveň medzi slabšie miesta podľa tohto hodnotenia patrili aj nedostatočné mechanizmy zodpovedania sa za svoju činnosť zo strany parlamentu, vlády a súdnictva.¹⁷³

Prieskumy verejnej mienky umožňujú dlhodobo sledovať základné trendy vývoja vnímania korupcie vo verejnom sektore zo strany verejnosti. A hoci nepriamo, ale môžeme takto sledovať a aspoň čiastočne identifikovať aj vzťah medzi prijatými protikorupčnými opatreniami a zmenami vo vnímaní korupcie. Keďže monitorovacím obdobím NIS sú najmä roky 2009-2011, počas ktorých sa na Slovensku vystriedali dve vlády, týka sa hodnotenia ich aktivít aj tento výskum.

¹⁶⁸ Európska komisia, *Attitudes of Europeans towards Corruption Full report*, Eurobarometer, November 2009, str. 23.

¹⁶⁹ Ibid., str. 28.

¹⁷⁰ Ibid., str. 23.

¹⁷¹ Global Integrity, *Global Integrity Report, Slovakia: 2009*, <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009> (cit. 14. decembra 2011).

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

7. Protikorupčné opatrenia

TIS sa vo svojej štúdii, venovanej korupcii na Slovensku v roku 2010,¹⁷⁴ zaoberá porovnaním protikorupčnej politiky vlád R. Fica a I. Radičovej v danom období. V štúdii sa autori pozerajú na tri základné témy: a) obsah programového vyhlásenie vlády a v ňom prítomných protikorupčných záväzkov, b) prehľad protikorupčných opatrení, c) vyvodzovanie politickej zodpovednosti pri kauzách spojených s korupciou.

Programové vyhlásenie vlády I. Radičovej je z pohľadu protikorupčných záväzkov najprogresívnejšie v novodobej histórii Slovenska. Boj proti korupcii stavia medzi hlavné priority vlády a zaväzuje sa k zverejňovaniu zmlúv a faktúr na internete aj s podmienkou ich účinnosti, k zavedeniu elektronických aukcií, rozšíreniu prístupu verejnosti ku kontrole s nakladaním majetku, k zverejňovaniu súdnych rozhodnutí na internete. Štúdia TIS identifikovala až 30 opatrení súvisiacich s obmedzovaním korupcie.¹⁷⁵

V roku 2010 prijala vláda R. Fica dve opatrenia, ktoré deklarovala ako protikorupčné. Prvým bolo prijatie zákona o preukazovaní pôvodu majetku v marci 2010. Ten bol premiérom Ficom dlhodobo presadzovaný, a to napriek prvotnému neúspechu v roku 2008, kedy bol jeho obdobný zákon Ústavným súdom vyhlásený za protiústavný. Ako uvádza spomínaná štúdia, zákon má otáznu účinnosť v praxi.¹⁷⁶ Druhým opatrením Ficovej vlády bolo ponechanie nominanta Strany maďarskej koalície (ďalej len SMK) (v tom čase opozičnej strany) v pozícii šéfa Úradu pre verejné obstarávanie, čo malo údajne zabezpečiť kontrolu činnosti vlády v oblasti verejného obstarávania opozíciou.¹⁷⁷

Vláda I. Radičovej, ktorá vznikla po parlamentných voľbách v lete 2010, definovala boj proti korupcii ako jednu zo svojich priorít, čo sa priamo prejavilo aj v obsahu programového vyhlásenia vlády. Ako vyplýva z analýzy TIS,¹⁷⁸ vláda I. Radičovej je najprogresívnejšia, čo sa týka kladenia dôrazu na riešenie korupcie a uvedenia konkrétnych opatrení v programovom vyhlásení. V programovom vyhlásení sa slovo korupcia vyskytuje 20-krát a slovo transparentnosť dokonca 48-krát. Výskyt slova zverejňovať (19-krát) poukazuje na spoločnú črtu mnohých navrhovaných opatrení.

V navrhnutých hlavných opatreniach sa vyskytujú preventívne aj represívne prvky. Vláda sa zaviazala zverejňovať všetky zmluvy, faktúry a finančné transakcie verejného sektora na internete, pričom zverejnenie je definované ako podmienka pre nadobudnutie účinnosti predmetnej zmluvy. Ďalej sa zaviazala zaviesť elektronické aukcie, zvýšiť prístup verejnej kontroly v rôznych oblastiach verejného sektora, napríklad v súdnictve prostredníctvom zverejňovania súdnych rozhodnutí, pri predaji a prenajímaní verejného majetku alebo v oblasti verejného obstarávania. V priamej súvislosti s bojom proti korupcii sa vo vládnom programe objavil záväzok zrealizovať reformy polície, prokuratúry a súdnictva.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Sičáková-Beblová, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, pp. 274-285

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Tódová, M.: *Fico mení zákon. Angyal ostane v úrade do volieb*. SME, 22.2.2010.

www.sme.sk/c/5254388/fico-meni-zakon-angyal-ostane-v-urade-do-volieb.html.

¹⁷⁸ Sičáková-Beblová, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, p. 274-285.

¹⁷⁹ Ibid.

Medzi kľúčových aktérov protikorupčných aktivít patria okrem samotnej premiérky a členov kabinetu aj poslanci NR SR.

Ako je zrejmé z programového vyhlásenia aj opakovaných vyhlásení predsedníčky vlády, I. Radičová vyhlásila boj proti korupcii za jednu zo šiestich kľúčových priorít vlády, ale zároveň aj za svoju osobnú prioritu.¹⁸⁰ Na začiatku volebného obdobia deklarovala „nulovú toleranciu“ v prípade, že členovia vlády budú podozriví z korupcie, a tiež vôľu konať promptne v takýchto situáciách.¹⁸¹ Neskôr, pri jednotlivých kauzách, však bola vo svojich výrokoch aj činoch miernejšia, pričom sa viac zameriavala na odkaz *znižovať* korupciu a na potrebu zmeniť mentalitu ľudí ako dôležitý prvok v boji s korupciou.¹⁸² Počas celej doby pôsobenia vlády zastávala rovnaký názor, ktorý aj verejne vyjadrovala, čím podporovala protikorupčné snahy vo viacerých sektoroch.¹⁸³

Medzi zásadné opatrenie vlády I. Radičovej radíme v decembri 2010 schválenú novelu Občianskeho zákonníka, Obchodného zákonníka a zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorými sa od januára 2011 zaviedla povinnosť zverejňovať všetky zmluvy, týkajúce sa verejných financií, na internete. Zmena podmieňuje účinnosť zmlúv zverejnením,¹⁸⁴ čo v praxi znamená, že každá zmluva, podpísaná verejnou inštitúciou, bude hneď k dispozícii verejnosti, respektíve v opačnom prípade nenadobudne účinnosť. Opatrenie prispieva k výraznému zvýšeniu verejnej kontroly. Všetky zmluvy musia byť uverejnené v Centrálnom registri zmlúv (verejne prístupný elektronický informačný systém), v Obchodnom vestníku alebo na internetovej stránke príslušného orgánu štátnej správy.

Medzi kľúčových aktérov vo vláde Ivety Radičovej z hľadiska protikorupčných snáh patria ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská a minister vnútra Daniel Lipšic. Okrem nich svojimi aktivitami zavádzajú do praxe protikorupčné opatrenia na úrovni svojich rezortov a upozorňujú na netransparentnosť minulej vlády napríklad minister školstva Eugen Jurzyca, minister práce, sociálnych vecí a rodiny Jozef Mihál či bývalý minister obrany Ľubomír Galko.

Ministerka spravodlivosti L. Žitňanská otvorene hovorí o korupcii v justícii a navrhla niekoľko zmien, ktoré sa zameriavajú na odstránenie korupčných praktík otvorením súdnictva verejnému dohľadu, zavedením interných kontrol a posilnením nezávislosti súdnictva.¹⁸⁵ Presadila zmeny pravidiel, týkajúcich sa vymenovaním sudcov do funkcie a presunov sudcov medzi súdmi.¹⁸⁶ Novela zákona o sudcoch z roku 2010 zaviedla povinnosť zverejňovať majetkové priznania sudcov na internete. S cieľom zvýšiť transparentnosť presadilo ministerstvo spravodlivosti prostredníctvom novely o Súdnej rade¹⁸⁷ niekoľko zmien, ktoré upravujú sprístupnenie audio nahrávok zasadnutí Rady, prepisy zasadnutí, hlasovania a uznesení schválených Súdnou radou. Novela zároveň umožňuje prístup verejnosti na zasadnutia Súdnej rady.

Vláda sa taktiež zaoberala problematikou prerušenia výkonu funkcie sudcu z dôvodu pôsobenia v inej verejnej funkcii. Tento problém bol obzvlášť vypuklý v rokoch 2006-2010, keď sudcovia mohli ihneď po uplynutí obdobia vo verejnej funkcii opäť nadobudnúť svoju sudcovskú pozíciu. Novela

¹⁸⁰ <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/22229/zaverecne-vystupenie-predsednicky-vlady-sr-ivety-radicovej-v-nr-sr-pri-prilezitosti-predlozenia-programoveho-vyhlasenia-vlady.html> (navštívené 21.5.2011).

¹⁸¹ www.24hod.sk/radicova-o-korupcii-uz-na-prvych-schodzach-nr-sr-cl124989.html (navštívené 21.5.2011).

¹⁸² www.webnoviny.sk/slovensko/rozsah-korupcie-vieme-urcite-znizit/279918-clanok.html (navštívené 29.6.2011).

¹⁸³ www.webnoviny.sk/slovensko/rozsah-korupcie-vieme-urcite-znizit/279918-clanok.html (navštívené 21.6.2011).

¹⁸⁴ Zák.č. 546/2010, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁵ <http://aktualne.centrum.sk/domov/politika/clanek.phtml?id=1222721>, <http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1214782> (navštívené 21.mája 2011).

¹⁸⁶ Zák.č. 33/2011 Z.z. o sudcoch a prísediach, a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁷ Zák.č. 185/2002 Z.z. o Súdnej rade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

zákona o sudcoch z roku 2010 stanovila 60 dňové prechodné obdobie. Navyše, ak sudca zastával seniornú funkciu (v zákone presne špecifikovanú), po dobu piatich rokov od skončenia prerušenia výkonu funkcie sudcu sa nemôže uchádzať o funkciu predsedu súdu alebo podpredsedu súdu. Zákon nepovoľuje ministrovi spravodlivosti kandidovať na miesto predsedu Najvyššieho súdu.

Ministerstvo spravodlivosti SR pod vedením L. Žitňanskej výrazne stransparentnilo výberový proces na pozíciu sudcu. Od mája 2011 musí byť každá voľná pozícia uverejnená na webovej stránke ministerstva a v médiách, pričom výberový proces je verejný (okrem finálneho hlasovania výberovej komisie). Žiadosti o prijatie do zamestnania, životopisy a motivačné listy kandidátov musia byť zverejnené vopred na webovej stránke ministerstva.

V rámci skvalitnenia komunikácie a otvorenosti voči verejnosti Ministerstvo spravodlivosti v máji 2011 po prvýkrát uverejnilo rozsiahlu správu o činnosti jednotlivých súdov a ich porovnanie.¹⁸⁸

Zákonom č. 220/2011 Z.z. sa novelizoval zákon o prokurátoroch a právnych čakatľoch prokuratúry z roku 2001 a stransparentnil postup pri obsadzovaní pozície vedúceho prokurátora. Novela zároveň zaviedla povinnosť zverejňovať majetkové priznania prokurátorov na internete. Uvedenou novelou sa novelizoval aj zákon o prokuratúre.¹⁸⁹ Podľa tejto novely je prokuratúra povinná taktiež zverejňovať právoplatné uznesenia prokurátora, ktorými sa skončilo trestné stíhanie vedené proti konkrétnej osobe, a to do 15 pracovných dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti uznesenia. Prokuratúra je ďalej povinná, na základe žiadosti v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám, sprístupniť verejnosti všetky právoplatné uznesenia prokurátora.¹⁹⁰ V zmysle poslednej novely zákona o prokuratúre sa voľné pozície pre prokurátorov majú obsadzovať na základe výberového konania.

Pre ministra vnútra D. Lipšica patrí znižovanie korupcie k jednej z primárnych úloh v rezorte, v dôsledku čoho zvýšil kapacity PZ v oblasti boja proti korupcie.¹⁹¹ V decembri 2010 minister Lipšic zverejnil svoj zámer pripraviť zákon upravujúci odmenu pre osoby, ktoré nahlásia korupciu.¹⁹² V júli 2011 bola schválená novela Trestného poriadku, ktorá definuje „volebnú korupciu“ ako trestný čin.^{193/194}

V rámci snahy o otvorenosť implementoval PZ SR v júli 2011 nové kritériá, týkajúce sa kariérneho rastu policajtov, ako aj nové kritériá hodnotenia výkonov policajtov. Nové evaluačné nástroje umožnia merať pracovné výsledky nielen jednotlivcov, ale aj jednotlivých zložiek a útvarov polície. Výsledky hodnotenia budú zohľadnené jednak pri mzdovom ohodnotení zamestnancov, ako aj pri nomináciách policajtov na vyššiu pozíciu.

Medzi aktivity vlády smerujúce k zvýšenej otvorenosti a informovanosti patrí aj zriadenie novej infolinky na Úrade vlády SR, na ktorej môžu občania od mája 2011 nahlasovať prípady podozrenia z korupcie. Niektoré ministerstvá (napríklad Ministerstvo obrany SR alebo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR) taktiež zriadili špeciálne infolinky a e-mailové adresy, na ktoré sa môžu ľudia obrátiť, ak sa stretnú s korupčnými praktikami na danom ministerstve. Ministri školstva,

¹⁸⁸ Údaje dostupné na: www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-sudy-a-sudcovia.aspx (navštívené 17. novembra 2011).

¹⁸⁹ Zákon 153/2001 Z.z. o prokuratúre.

¹⁹⁰ Článok: www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620 (navštívené 21. júna 2011).

¹⁹¹ Denník SME: www.sme.sk/c/5483908/lipic-policia-musi-rozlisovat-medzi-slusnymi-ludmi-a-gaunermi.html (navštívené 21. júna 2011).

¹⁹² <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1222467> (navštívené 21. júna 2011).

¹⁹³ www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=schodze/informacia_denne_rokovanie_vysledok&MasterID=994&CisObdobia=5&CisSchodze=&CPT=&Text=&DatumOd=2011-7-13%200:0&DatumDo=2011-7-13%2023:59:59&Fulltext=False&ShowCriteria=False (navštívené 21. júna 2011).

¹⁹⁴ Ibid.

dopravy i práce, sociálnych vecí a rodiny zaviedli elektronické aukcie a hlásili z nich výrazné úspory.¹⁹⁵

Aktivity poslancov výrazne prispeli k presadzovaniu nových protikorupčných opatrení. Ako uvádzajú autori vyššie uvedenej štúdie, „významnou zmenou pre štátne nakupovanie sa stala poslanecká novela zákona o verejnom obstarávaní, vedená poslancami Kamilom Krnáčom (Sloboda a Solidarita (ďalej len SaS)) a Miroslavom Beblavým (SDKÚ-DS).“¹⁹⁶ Novela zaviedla zníženie limitov pre priame zákazky či povinné elektronické aukcie a mala dosah aj na zvýšenie informovanosti prostredníctvom povinnosti zverejňovať väčší rozsah dokumentácie.¹⁹⁷

Poslanec NR SR M. Beblavý presadil sprísnenie poskytovania dotácií na ministerstvách, kde sa povinne zavádzajú hodnotiace komisie, ex ante zverejňovanie kritérií a ich váh a zverejňovanie príčin (ne)udelenia podpory.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Sičáková-Beblavá, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, p. 274-285

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

8. Národný systém integrity spravovania na Slovensku

8.1 Národná rada SR

Zhrnutie

Napriek tomu, že z hľadiska ústavného delenia moci je NR SR nezávislým, ústavodarným a zákonodarným orgánom a v hierarchii ústavných inštitúcií je nadradená vláde (ktorá svoju legitimitu odvodzuje od dôvery parlamentu), v skutočnosti, podobne ako v iných krajinách EÚ s parlamentnou demokraciou, je ústavné postavenie NR SR v praxi čiastočne obmedzené v prospech vlády, najmä v legislatívnom procese a záležitostiach EÚ.

Informovanie o činnosti NR SR, jednotlivých poslancov a legislatívnych procesoch je komplexné a prístupné v rôznych formách a ide nad požiadavky kladené zákonom. Vo vzťahu k implementácii mechanizmov integrity a zodpovedania sa za svoju činnosť sú najproblematickejšie poslanecká imunita (ktorá je všeobecne považovaná za neprimerane širokú), kontrola majetkových priznaní či financovania politických strán (kde je kontrola spravidla len formálna a neúčinná). Tieto nedostatky sú často v centre záujmu médií a mimovládnych organizácií.

Zákonodarná moc Celkové skóre: 71/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	prax
Kapacity 88/ 100	Zdroje	100	75
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 63/ 100	Transparentnosť	100	100
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	50	25
Prínos 63/ 100	Dohľad nad výkonnou mocou	50	
	Legislatívne zmeny	50	

Štruktúra a organizácia

NR SR má formu jednokomorového parlamentu, pozostávajúceho zo 150 poslancov, zvolených na ústavou predpokladané štvorročné funkčné obdobie. Občania vo voľbách volia stranu, prípadne

koalíciu, pričom môžu použiť preferenčné hlasy pre maximálne 4 kandidátov. Poslanci NR SR sú volení vo všeobecných, priamych a tajných voľbách pomerným volebným systémom, v rámci jedného volebného obvodu.

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zákonodarnej moci zabezpečujú adekvátne finančné, ľudské a infraštruktúrne zdroje potrebné na efektívne plnenie povinností?

NR SR má samostatnú rozpočtovú kapitolu, spravovanú Kanceláriou NR SR, ktorá podlieha predsedovi NR SR. Podľa zákona o štátnom rozpočte pripravuje rozpočet Ministerstvo financií SR, NR SR a parlamentný výbor pre financie a rozpočet. V prípravnej fáze je návrh rozpočtu predmetom spoločných diskusií.

V súlade s Rokovacím poriadkom NR SR je návrh štátneho rozpočtu najskôr prerokovaný v parlamentných výboroch. Poslanci majú právo navrhnúť zmeny, ktoré si vyžadujú súhlas parlamentnej väčšiny. Štátny rozpočet schvaľuje NR SR zákonom (článok 86 Ústavy) o štátnom rozpočte. NR SR taktiež dohliada na dodržiavanie rozpočtovej disciplíny a schvaľuje návrh štátneho záverečného účtu, ktorý mu predkladá vláda.

Výška platov poslancov, ako aj iných verejných činiteľov, je stanovená zákonom. Plat poslanca predstavuje trojnásobok priemernej hrubej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve za predchádzajúci rok.¹⁹⁹ Od januára 2011 však vstúpila do platnosti novela ovplyvňujúca výšku platu poslancov v závislosti od hospodárenia štátu, teda výšky deficitu. Ak je štátny deficit vyšší ako 3% HDP, platy poslancov klesnú o 5 až 15%.

Maximálny počet zamestnancov v štátnej správe je stanovený vládny nariadením a vzťahuje sa aj na Kanceláriu NR SR. Uzatváranie pracovných zmlúv so zamestnancami a ich rozviazanie je však výlučne v právomoci vedúceho Kancelárie NR SR.

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery zákonodarná moc v praxi disponuje adekvátnymi zdrojmi na vykonávanie svojich povinností?

Plánovaný rozpočet pre Kanceláriu NR SR na rok 2011 predstavoval 26 759 302 EUR. Táto suma je porovnateľná s predchádzajúcim fiškálnym rokom²⁰⁰, zatiaľ čo počet zamestnancov Kancelárie NR SR mierne klesol v súvislosti s úspornými opatreniami vlády I. Radičovej v roku 2010.²⁰¹

¹⁹⁹ V dôsledku finančnej krízy boli platy verejných činiteľov na roky 2009 a 2010, vrátane poslancov zmrazené a zostali na úrovni z roku 2008. Podobne boli platy zmrazené aj na konci roka 2011 s platnosťou na rok 2012.

²⁰⁰ V roku 2010 disponovala NR SR rozpočtom vo výške 57 795 000 EUR, z čoho 29 873 000 EUR bolo použitých ako kapitálový výdavok na rekonštrukciu budovy parlamentu.
www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7803&documentId=5361
(naposledy navštívené: 17.11.2011).

Každá parlamentná strana (frakcia) má nárok na kanceláriu, na činnosť ktorej môže každoročne čerpať príplatok na administratívnu prevádzku. Všetci poslanci majú tiež v areáli Kancelárie NR SR k dispozícii plne zariadenú kanceláriu, vrátane telefónu a internetu. Od roku 2001 majú poslanci okrem toho nárok na paušálne náhrady, ako aj na príspevok pre asistenta.

Paušálne náhrady a príspevky na činnosť poslaneckých kancelárií boli často trňom v oku médií a watchdogových organizácií, keďže tieto peniaze v mnohých prípadoch slúžili na finančnú podporu materských politických strán. Napríklad v roku 2009 mimovládna organizácia Aliancia Fair-Play uskutočnila prieskum o nakladaní s týmito zdrojmi a z prieskumu vyplynulo, že viacerí poslanci si prenajímali kancelárske priestory v centrálnych svojich strán, alebo platili premrštené nájomné firmám patriacim rodinným príslušníkom či strane.²⁰²

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery je podľa zákona zákonodarná moc nezávislá a nepodriadená externým aktérom?

Postavenie a pôsobnosť NR SR sú stanovené Ústavou SR²⁰³ a Rokovacím poriadkom NR SR²⁰⁴. Ustanovujúcu schôdzu NR SR zvoláva prezident republiky do 30 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov volieb do NR SR. Ak prezident republiky nezvolá ustanovujúcu schôdzu, NR SR sa zide 30. deň po vyhlásení výsledkov volieb. Prezident má zároveň právomoc parlament rozpustiť, a to za jasne definovaných podmienok (čl. 102 Ústavy SR), napríklad v prípade, že programové vyhlásenie vlády nie je schválené parlamentom do 30 dní odo dňa jej vymenovania.

Predseda a podpredseda NR SR volia poslanci v tajnom hlasovaní, taktiež volia a odvolávajú členov a predsedov parlamentných výborov.

Kreačná pôsobnosť NR SR je pomerne rozsiahla. NR SR má právo vytvárať vlastné orgány (napríklad parlamentné výbory) a štátne orgány (napríklad ministerstvá) a spolupôsobiť pri tvorbe iných štátnych orgánov. Kancelária NR SR plní odborné, organizačné a technické úlohy spojené so zabezpečovaním činnosti NR SR a jej výborov. Vedúceho Kancelárie vymenováva a odvoláva predseda parlamentu.

Poslancom je garantovaná plná trestnoprávna imunita pri hlasovaní v parlamente. Trestnoprávna imunita sa vzťahuje na výroky poslancov na pôde parlamentu, i keď sa za ne môžu zodpovedať Mandátovému a imunitnému výboru NR SR. Poslanec má právo odmietnuť vypovedať vo veciach, o ktorých sa dozvedel na pôde parlamentu, dokonca aj po uplynutí poslaneckého mandátu. Voči poslancovi nie je možné začať trestné stíhanie, disciplinárne stíhanie²⁰⁵ alebo vziať ho do väzby bez súhlasu NR SR. Ak parlament nedá súhlasné stanovisko k stíhaniu poslanca, stíhanie je prerušené do uplynutia funkčného mandátu.²⁰⁶ Ak je poslanec zadržaný pri trestnom čine, polícia alebo prokurátor majú povinnosť okamžite nahlásiť danú skutočnosť predsedovi NR SR. V prípade, že mandátový a imunitný výbor NR SR nedá súhlas k zadržaniu poslanca, musí byť ihneď prepustený.

²⁰¹ Maximálny počet zamestnancov Kancelárie NR SR v roku 2009 bol stanovený na 609 miest, v skutočnosti však Kancelária NR SR zamestnávala len 555 pracovníkov. Maximálny počet zamestnaneckých miest na rok 2011 je 601.

²⁰² Prieskum čerpal informácií z databázy NR SR, zákona o slobodnom prístupe k informáciám a iných verejne dostupných údajov: <http://kancelarie.fair-play.sk/> (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²⁰³ Ústava SR www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²⁰⁴ Rokovací poriadok NR SR www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²⁰⁵ Napr. dopravný priestupok.

²⁰⁶ Nevzťahuje sa na ňu doba premlčania.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery je zákonodarná moc v praxi nezávislá a nepodriadená externým aktérom?

Podľa Ústavy je Slovenská republika parlamentnou demokraciou, v ktorej sa vláda zodpovedá NR SR. Fungovanie politického systému na Slovensku je však do veľkej miery ovplyvnené pomerným volebným systémom, ktorý vytvára koaličné vládne zoskupenia, a tiež schopnosťou politických strán udržiavať stranícku disciplínu v parlamente. V novodobej histórii Slovenska sa opakovane vyskytla situácia odchodu poslancov z politických strán, za ktoré boli zvolení do parlamentu, a následná potreba vlády zabezpečovať podporu svojim návrhom dohodami s tzv. nezávislými poslancami. Najvypuklejšie sa to dialo v rokoch 2004-2006, keď vlády M. Dzurindu stratila po odchode časti koaličných poslancov z ich materských strán väčšinu a moc až do volieb vykonávala menšinová vláda s ad hoc podporou „nezávislých“. Napriek tomu sa vládam spravidla darí svoje návrhy presadzovať – údaje z rokov 1994-2010 ukazujú, že približne 80% schválenej legislatívy vyšlo z vládnych návrhov.²⁰⁷ Nie sú známe príklady neprimeraného zasahovania zo strany iných ústavných orgánov.

Transparentnosť (legislatíva)

Počet bodov: 100

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré verejnosti zaručujú získavanie relevantných a aktuálnych informácií o činnosti a rozhodovacích procesoch zákonodarnej moci?

Informovanie o činnostiach a rozhodnutiach parlamentu je upravené zákonom o slobodnom prístupe k informáciám (z roku 2001) a internými uzneseniami parlamentu. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám (§ 5) nariaďuje NR SR poskytovať informácie o jej činnosti, a to najmä: termíny a program jej schôdzí a zasadaní výborov, zápisnice z verejných schôdzí, návrhy zákonov a schválené texty zákonov, výpisy o hlasovaní, ako aj údaje o dochádzke poslancov.

V roku 2002 vznikol na základe iniciatívy vtedajšieho predsedu parlamentu P. Hrušovského projekt pod názvom „Otvorený parlament“, ktorého cieľom bolo rozšíriť mechanizmy transparentnosti nad rámec zákona o slobodnom prístupe k informáciám. V rámci tejto iniciatívy sa následne rozbehli aktivity na zriadenie a inštaláciu kamerového a archivačného systému a zabezpečenie on-line vysielania zo schôdzí NR SR. Napriek tomu, že schôdze parlamentu a zasadnutia výborov sú verejné, žiaden zákon bližšie nedefinuje prístup verejnosti k informáciám z NR SR. V rámci vyššie uvedenej iniciatívy majú občania možnosť navštíviť parlament (individuálne alebo skupinovo), každý pracovný deň od 8.00 do 16.00, nevynímajúc schôdze NR SR.

Ústavný zákon o „konflikte záujmov“²⁰⁸ nariaďuje, aby parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií každoročne zverejšoval majetkové priznania poslancov na webovej stránke parlamentu. Majetkové priznanie musí obsahovať informácie o výške príjmu za predchádzajúci kalendárny rok a

²⁰⁷ Pozri štatistiky: www.nrsr.sk/default.aspx?SectionId=89 (naposledy navštívené: 17.11.2011), taktiež Láštic, E. (2010). Parties, Parliament and Cabinet: Delegation Chain in Slovakia 1994-2008 In: Pracovné zošity Katedry politológie FiF UK.

Ročník I, číslo 3/2010, ISSN 1338-1784,

www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/pracovne_zosity_kpol/2010/Pracovne_zosity_Katedry_politologie_FiF_UK_03-2010_-_Erik_Lastic.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²⁰⁸ Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

majetkových pomeroch poslanca/poslankyne, vrátane majetkových pomerov manžela/manželky a neplnoletých detí žijúcich v spoločnej domácnosti. Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám (z roku 2010) nariaďuje všetkým orgánom štátnej správy, vrátane Kancelárie NR SR, uverejňovať všetky zmluvy, faktúry a objednávky, v ktorých sa nakladá s verejným majetkom či prostriedkami.²⁰⁹

Transparentnosť (prax)

Počet bodov: 100

Do akej miery môže verejnosť v praxi získať relevantné a aktuálne informácie o činnosti a rozhodovacích procesoch zákonodarnej moci?

Informácie o organizačnej štruktúre a aktivitách NR SR, ktoré sú verejne dostupné na webovej stránke parlamentu, sú komplexné a idú nad požiadavky kladené zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. Súčasný rozsah poskytovania informácií pretrváva od roku 2002, bez ohľadu na personálne zmeny vo funkcii predsedu parlamentu. Webová stránka NR SR rozsiahlo informuje o legislatívnej činnosti parlamentu, pričom poskytuje prehľad o jednotlivých návrhoch zákonov, hlasovaniach poslancov a novelizácii zákonov. Na stránke sú zároveň dostupné rôzne iné údaje, ako napríklad programy schôdzí parlamentu, kompletný prehľad hlasovaní či kontakty na poslancov.

Webová stránka NR SR umožňuje verejnosti priamo sledovať prebiehajúce schôdze parlamentu (v audio a video forme) alebo použiť archív, obsahujúci prepisy zasadnutí NR SR od roku 1994.²¹⁰ Stránka obsahuje aj prehľad návrhov zákonov, pomocou ktorého je možné získať informácie o návrhoch zákonov, hlasovaniach poslancov, ako aj o všetkých pozmeňovacích návrhoch pre daný zákon.

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú povinnosť zákonodarnej moci podávať správy a zodpovedať sa za svoju činnosť?

Napriek tomu, že legislatívna úprava mechanizmov zodpovedania sa NR SR a poslancov za ich činnosť je definovaná v niekoľkých zákonoch, nepokrýva všetky relevantné oblasti. Zatiaľ čo zodpovedanie sa a zodpovednosť parlamentu za svoju činnosť z pohľadu ústavnoprávneho je komplexne pokrytá Ústavou a zákonmi, mechanizmy zapojenia verejnosti (napríklad prostredníctvom konzultácií) definované nie sú. Dohľad nad legislatívnou činnosťou NR SR vykonáva prezident posudzovaním zákonov (s právom vrátiť ich parlamentu na opätovné prerokovanie) a Ústavný súd preskúmaním ústavnosti zákonov (v prípade, že relevantný aktér ich ústavnosť napadne). Prezident má právo vetovať akýkoľvek zákon, schválený NR SR. Právo veta nie je bližšie špecifikované, čo znamená, že prezident nemusí uviesť argumenty pre svoje rozhodnutie. Na prelomenie prezidentského veta musí NR SR opätovne schváliť návrh zákona

²⁰⁹ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám zaviedol opatrenia pre transparentnejšie a hospodárnejšie nakladanie verejného majetku, stanovením povinnosti zverejňovať zmluvy uzatvorené so štátom.

²¹⁰ Digitálna knižnica vznikla ako súčasť spolupráce medzi parlamentom SR a Poslaneckou snemovňou ČR. Knižnica je dostupná na www.nrsr.sk/dk/ a zahŕňa elektronické verzie existujúcich parlamentných dokumentov od roku 1848. Obsahuje prepisy schôdzí, programy schôdzí, návrhy zákonov a uznesenia Národnej rady.

absolútnou väčšinou, čiže hlasmi 76 poslancov zo 150. V tomto prípade nestačia hlasy jednoduchej väčšiny (prítomných poslancov).²¹¹

Ak je zákon uverejnený v Zbierke zákonov, podnet na preskúmanie jeho ústavnosti môže podať najmenej pätina poslancov, prezident, vláda, súd, generálny prokurátor alebo ombudsman. Ak Ústavný súd akceptuje podnet na preskúmanie, môže pozastaviť účinnosť tohto zákona až do záverečného rozhodnutia. Ak nález Ústavného súdu vysloví nesúlad medzi zákonom (či jeho ustanoveniami) s Ústavou, príslušný zákon alebo jeho časť strácajú platnosť.

Súčasný právny rámec činnosti NR SR negarantuje explicitne prístup verejnosti, či už v podobe verejných vypočúvaní alebo vstupu verejnosti do legislatívneho procesu parlamentu, a to aj napriek skutočnosti, že schôdze parlamentu a zasadnutia výborov sú verejné. Istú pasívnu formu predstavuje zákon o petíciách, ktorý predpokladá, že sa petíciou, ktorá bola adresovaná NR SR bude zaoberať príslušný výbor alebo NR SR ako celok. Ak petíciu podpísalo viac ako stotisíc signatárov, musí byť petícia uznaná oficiálnym prehlásením a zároveň musí byť zaradená do programu schôdze parlamentu.

Obmedzená je aj možnosť občanov dožadovať sa nápravy v dôsledku ujmy spôsobenej poslancami NR SR. Táto existovala v rokoch 2001-2004, ale v roku 2004 bola zrušená. Parlament však môže iniciovať vlastné disciplinárne stíhanie poslanca alebo nariadiť zníženie jeho platu. Všetky rozhodnutia vydané štátnymi orgánmi, vrátane NR SR, sa môžu stať predmetom ústavnej sťažnosti. Túto sťažnosť môžu podať právnické a fyzické osoby, ak došlo k potlačeniu ich základných ľudských práv a slobôd. V prípade, že Ústavný súd rozhodne v prospech sťažnosti, sporné rozhodnutie môže byť zrušené.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

Do akej miery zákonodarná moc a jej členovia podávajú správy o svojej činnosti a zodpovedajú za ňu v skutočnosti?

Hoci legislatívny proces oprávňuje poslancov predkladať pozmeňujúce návrhy na schôdzach parlamentu a zasadnutiach výborov a oprávňuje verejnosť a záujmové skupiny predkladať svoje návrhy cez poslancov, neexistuje právny rámec, ktorý by upravoval konzultáciu s verejnosťou. Neexistencia takýchto formálnych mechanizmov sťažuje vstup verejnosti do rozhodovania NR SR, je ale vyvažovaná rozsahom sprístupňovaných informácií, ktoré idú nad rámec zákona (pozri indikátory transparentnosti).

Dlhodobým terčom kritiky médií, mimovládnych organizácií a verejnosti je momentálny rozsah poslaneckej imunity, najmä priestupkovej. Média zverejnili niekoľko prípadov, v ktorých poslanci šoférovali údajne pod vplyvom alkoholu, ale pomocou imunity sa vyhli trestu. Hoci v skutočnosti došlo k niekoľkým pokusom o zmenu ústavných ustanovení, týkajúcich sa poslaneckej imunity, väčšina z nich neuspela.²¹² Poslanecká imunita a iné politické privilégia sa stali predmetom referenda iniciovaného stranou SaS, ktorého vypísanie podporilo 400 000 občanov. Referendum však bolo neplatné kvôli nízkej účasti obyvateľstva, pričom treba podotknúť, že prevažná väčšina hlasujúcich sa vyslovila za zrušenie priestupkovej imunity. V máji 2011 prešiel návrh na zrušenie

²¹¹ NR SR je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina poslancov. Minimálne kvórum na schválenie zákona je preto 39 poslancov (z min. 76 prítomných).

²¹² Ústavný zákon č. 210/2006 Z.z. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

priestupkovej imunity do druhého čítania, NR SR sa ním však vzhľadom na vyhlásenie predčasných parlamentných volieb v marci 2012 v tomto volebnom období už zaoberať nebude.

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú integritu členov zákonodarnej moci?

Právny rámec, upravujúci mechanizmy integrity poslancov, tvorí Ústava SR (1992), Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (2004) a Rokovací poriadok NR SR (1996). Zatiaľ čo úprava integrity poslancov je rozpracovaná pomerne komplexne, niektoré oblasti sú pokryté nedostatočne, respektíve vôbec (napríklad post-zamestnanecké obmedzenia či lobing). Absentuje aj ucelený etický kódex pre poslancov.

Kým Ústava SR definuje pravidlá pre nezlučiteľnosť funkcií výlučne vo vzťahu k poslancom NR SR, ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov sa vzťahuje na všetky orgány verejnej správy, vrátane poslancov NR SR. Pokrýva aj problematiku konfliktu záujmov a definuje všeobecné požiadavky na správanie sa poslanca pri výkone funkcie, najmä v súvislosti s ochranou verejného záujmu. Inými slovami, poslanec NR SR nesmie využívať svoju funkciu a právomoci z nej vyplývajúce na získavanie výhod vo svoj prospech či v prospech jemu blízkych osôb, ani iných fyzických osôb alebo právnických osôb. Rovnako nesmie žiadať a prijímať dary, alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej poslaneckej funkcie. Taktiež nesmie nadobúdať majetok od štátu inak ako vo verejnej súťaži alebo vo verejnej dražbe a uzatvoriť zmluvu o tichom spoločenstve, alebo nadobúdať akcie na doručiteľa inak ako dedením.

Do 30 dní od nastúpenia do funkcie sú poslanci povinní nahlásiť prípadný konflikt záujmov a predložiť majetkové priznanie Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, ktorý je zložený z koalíčných a opozičných poslancov v súlade s pomerným zastúpením politických strán v parlamente. Výbor zahajuje a vykonáva konanie voči poslancovi v prípade podozrenia z konfliktu záujmov či iných priestupkov. Ak voči poslancovi existujú dôkazy, výbor je povinný iniciovať konanie, získať ďalšie dôkazy a do 60 dní rozhodnúť. Ústavný zákon taktiež definuje opatrenia pri porušení povinností poslanca, ktoré zahŕňajú rôzne sankcie od finančných až po odňatie poslaneckého mandátu.

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je integrita zákonodarcov zaistená v praxi?

Napriek tomu, že ústavný zákon nariaďuje poslancom každoročne zverejňovať majetkové priznania, médiá a mimovládne organizácie opakovane spochybňujú efektívnosť tohto mechanizmu. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií totiž od poslancov dlhodobo nevyžaduje bližšiu špecifikáciu ich majetkových pomerov. V praxi to znamená, že poslancom stačí uviesť, že vlastní nehnuteľnosť, pričom nemusia uviesť jej hodnotu.²¹³

²¹³ Napríklad v roku 2009 bol predseda SNS J. Slota médiami viacnásobne odfotografovaný pri riadení malého súkromného lietadla a luxusného auta Mercedes-Benz SLR McLaren 722 v hodnote viac ako 50.000 EUR. Vo svojom majetkovom priznaní uviedol ročný príjem vo výške Sk 726 000 (približne 24 000 EUR) vyplývajúci z funkcie verejného činiteľa a ďalších Sk 128 250 (4 200 EUR) ako dodatočný príjem. Jeho majetok zahŕňal nešpecifikovaný byt, záhradu s chatkou, dve autá,

Rozhodovacia činnosť parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií v prípadoch konfliktov záujmov je často kritizovaná. TIS podala výboru sťažnosť na prešetrenie prípadu poslanca Jána Slotu, ktorý na základe obvinení médií letel do Chorvátska v súkromnom prúdovom lietadle a v inom prípade sám pilotoval súkromné, bojové stíhacie lietadlo. V oboch prípadoch nebol výbor schopný prijať uznesenie a akceptoval nedostatočné vysvetlenie poslanca²¹⁴ napriek skutočnosti, že zákon zakazuje poslancovi prijímať dary a iné služby.

Rovnako neúčinná sa javí byť kontrola financovania politických strán. Hoci súčasné predsedníctvo parlamentu zlepšilo prístup k údajom v majetkových priznaniach, neochota prekontrolovať informácie uvedené v priznaniach zostáva.

Dohľad nad výkonnou mocou

Skóre: 50

Do akej miery zabezpečuje zákonodarná moc efektívny dohľad nad výkonnou mocou?

Americká organizácia Freedom House vo svojej správe hodnotí NR SR ako „nezávislý orgán, autonómny od výkonnej moci, ktorý má dostatočné zdroje na tvorbu a schvaľovanie zákonov a primeranú kontrolnú právomoc. Poslanci často žiadajú vysvetlenia od vládny a dozerajú na štátne a verejné inštitúcie.“

Právny rámec, upravujúci kontrolu zákonodarnéj moci nad výkonnou, tvorí Ústava SR (1992) a Ústavný zákon o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

Vláda sa za vykonávanie svojej činnosti zodpovedá Národnej rade, ktorá má právo vysloviť vláde nedôveru. Návrh na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi prerokuje NR SR vtedy, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov. Poslanci môžu požiadať o mimoriadnu schôdzu zasadnutia NR SR do siedmych dní od podania návrhu. Ak takýto návrh nepodá žiaden z poslancov, je predseda parlamentu povinný zvolať schôdzu s cieľom prerokovať podaný návrh najneskôr do 30 dní od dňa podania návrhu. Hlasovanie o vyslovení nedôvery môže byť iniciované voči jednotlivým členom vlády alebo voči premiérovi. V takom prípade je s odvolaním premiéra odvolaná aj celá vláda. Od vzniku SR (2003) poslanci len dvakrát v takomto hlasovaní vyslovili vláde nedôveru: v roku 1994 a v roku 2010.

Ústava garantuje NR SR ďalšie tri kontrolné mechanizmy nad činnosťou vlády, medzi ktoré patria interpelácie a otázky poslancov či povinnosť členov vlády dostaviť sa na požiadanie na schôdzu NR SR alebo rokovanie jej výboru. Všetky tieto nástroje umožňujú poslancom získať odpovede od vlády.²¹⁵ Láštík (2010, str. 23) uvádza, že „niektoré informácie poskytnuté poslancom zo strany vlády môžu byť dôležité. Napríklad v prípade, keď vládny kabinet zamietne občanom prístup k informáciám, musí odpovedať na žiadosť poslanca“. Ako však dodáva, „celkový dopad týchto

motocykel, lietadlo Diamond DA 42 a úspory. Pozri: www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=SlotaJan (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²¹⁴ Slovak Spectator, http://spectator.sme.sk/articles/view/36206/2/slots_flies_into_problems.html (anglicky, naposledy navštívené: 17.11.2011).

²¹⁵ Údaje o hlasovaniach o vyslovení nedôvery a vysvetlenie jednotlivých mechanizmov. Pozri: Láštík, E. (2010). Parties, Parliament and Cabinet: Delegation Chain in Slovakia 1994-2008 Pracovné zošity Katedry politológie FiF UK. Ročník I, číslo 3/2010, ISSN 1338-1784. www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/pracovne_zosity_kpol/2010/Pracovne_zosity_Katedry_politologie_FiF_UK_03-2010_-_Erik_Lastic.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

mechanizmov na kontrolu vlády je obmedzený. Navyše, kontrolný aspekt týchto mechanizmov je používaním v praxi oslabený. Napríklad počas volebného obdobia 2006-2010 bol časový priestor počas parlamentnej „Hodiny otázok“, ktorá je na programe každého riadneho zasadnutia NR SR, venovaný prevažne poslancom strán vládnej koalície, ktorí záplavou otázok znemožnili opozícii efektívne využívať tento kontrolný mechanizmus”.

Ústava výslovne neumožňuje NR SR zriaďovať vyšetrovacie komisie. NR SR v roku 1994 preto zaradila do Rokovacieho poriadku právo na zriadenie vyšetrovacích komisií, o rok neskôr však Ústavný súd vyhlásil zákon za protiústavný. V jeho náleze sa uvádza, že NR SR môže zriaďovať pomocné vnútroorganizačné útvary. Tieto útvary, bez ohľadu na ich pomenovanie, však nemajú kompetencie, ktoré by ich oprávňovali zastupovať NR SR navonok, vo vzťahu k iným štátnym orgánom alebo vo vzťahu k občanom.²¹⁶

Vzťahy medzi NR SR a vládou v súvislosti so záležitosťami Európskej únie sú upravené ústavným zákonom. Hoci ústavný zákon zaručuje NR SR a jej Výboru pre záležitosti EÚ rovnaké postavenie ako vláde, v praxi je úloha NR SR z politických a administratívnych dôvodov veľmi oklieštená (Bilčík, 2009, Láštic, 2009). Parlament volí kandidátov na funkciu ústavného sudcu, troch členov Súdnej rady, ombudsmana, predsedu NKÚ a generálneho prokurátora.

Právne reformy

Skóre: 50

Do akej miery stavia zákonodarná moc boj proti korupcii a dobre spravovanú spoločnosť (governance) ako prioritnú záležitosť pre štát?

Keďže v roku 2010 došlo k úplnej výmene vládnej garnitúry, hodnotenie protikorupčnej legislatívy v sledovanom období zahŕňa dve funkčné obdobia Národnej rady – prvé, vedené premiérom Róbertom Ficom (2006-2010) a druhé pod vedením Ivety Radičovej (2010-2012).

Z analýzy TIS, ktorej predmetom bolo hodnotenie činnosti poslancov NR SR za predchádzajúce volebné obdobie (2006-2010) v oblasti boja proti korupcii, vyplýva, že protikorupčné opatrenia podporovali hlavne poslanci opozície (SDKÚ, KDH, SMK), kým poslanci strán vládnej koalície (SMER-SD, SNS, HZDS) obsadili posledné priečky rebríčka hodnotenia poslancov. TIS taktiež uverejnila rebríček 25 protikorupčných zákonov a návrhov zákonov, ktoré boli ohodnotené nezávislými expertmi na základe dvoch kritérií – dôležitosti pri znižovaní korupcie a miery súhlasu odborníkov s opatrením.²¹⁷

Vzhľadom k tomu, že poslanci strán bývalej vládnej koalície striktne dodržiavali stranícku disciplínu, možno konštatovať, že vyššie uvedené výsledky do veľkej miery odrážajú činnosť vlády R. Fica v oblasti boja proti korupcii. Slabá činnosť vlády R. Fica v oblasti transparentnosti bola kritizovaná aj v tretej hodnotiacej správe organizácie GRECO za rok 2010.

Súčasná vláda Ivety Radičovej do svojho programového vyhlásenia zaradila niekoľko mechanizmov na posilnenie transparentnosti. Niektoré z nich boli implementované už počas prvého roku pôsobenia vlády. Napríklad novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám nariaďuje orgánom

²¹⁶ Nález Ústavného súdu SR, Ref. PL. ÚS 29/95 zo dňa 29. novembra 1995, uverejnený v Zbierke zákonov SR, pod č. 2/1996, www.concourt.sk/Zbierka/1995/8_95s.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

²¹⁷ Gabriel Šipoš, Emília Sicáková-Beblavá, Tomáš Jacko: PROTİKORUPCĽNÉ MINIMUM 2010, Hodnotenia, odporúčania a stav korupcie na Slovensku, <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf> (naposledy navštívené: 17.11.2011).

štátnej správy zverejňovať všetky zmluvy, faktúry a objednávky na internete. S tým súvisiaca novela občianskeho zákonníka nariaďuje, že zmluvy nakladajúce s verejnými financiami nadobudnú platnosť až po ich zverejnení na internete. Novela zákona o Súdnej rade sprístupnila verejnosti zasadnutia rady. Členovia súdnej rady sú okrem toho povinní odôvodniť rozhodnutia v súvislosti s disciplinárnym stíhaním sudcov.

8.2 Výkonná moc – vláda SR

Zhrnutie

Vláda na vykonávanie svojich úloh disponuje zdrojmi, definovanými zákonom o štátnom rozpočte. Sama vláda, resp. ministerstvo financií, tento zákon pripravuje a jeho konečnú podobu vytvárajú poslanci NR SR. Nezávislosť vlády je garantovaná ústavou (vláda sa zodpovedá za svoju činnosť Národnej rade SR) a v posledných rokoch neboli preukázané závažné zasahovania od tretích osôb do jej činnosti, hoci existujú viaceré podozrenia z prepojenia biznisu na vládne miesta.

Viaceré nástroje, napríklad zákon o slobodnom prístupe k informáciám či proces medzirezortného pripomienkového konania, zvyšujú verejnú kontrolu nad činnosťou vlády a robia ju tak transparentnejšou. Na druhej strane je implementácia opatrení v oblasti integrity nedostatočná, keďže mnohé nástroje zvyšovania integrity neexistujú, alebo sú implementované iba formálne. Príkladom sú pravidlá o konflikte záujmov, ktoré, ak vôbec existujú, nie sú vymáhané a zamestnanci nie sú školení v ich používaní a porozumení. V praxi neexistujú fungujúce mechanizmy ochrany oznamovateľov trestnej činnosti.

Výkonná moc – vláda SR Celkové skóre: 68/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 67 / 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	100	75
	Integrita	50	0
Prínos 63/ 100	Manažment verejnej správy	50	
	Prijatá legislatíva	75	

Organizácia a štruktúra

Vláda SR je najvyšším orgánom výkonnej moci. Skladá sa z predsedu vlády, podpredsedov vlády a ministrov. Predsedu vlády menuje prezident SR, ktorý následne na návrh predsedu vlády vymenuje

ministrov a poveruje ich správou ministerstiev. Súčasná vláda je zložená z predsedníčky vlády, jednej ministerky a dvanástich ministrov. Vláda je zodpovedná za plnenie svojich úloh NR SR a je závislá od dôvery zo strany zákonodarného zboru. Úrad vlády Slovenskej republiky poskytuje administratívne kapacity potrebné na fungovanie vlády ako celku a dohliada na organizačné a technické aspekty práce vlády a jej poradných orgánov.

Hodnotenie

Zdroje (Prax)

Skóre: 50

Do akej miery má výkonná moc adekvátne zdroje na efektívne vykonávanie svojich povinností?

Hlavnými obmedzeniami pri efektívnom výkone činnosti vlády sú nedostatočné ľudské zdroje. Tie sa líšia v závislosti od manažérskych schopností ministrov a ľudí, ktorými sa ministri obklopujú.²¹⁸ Na úrovni radových úradníkov dochádza k menšej fluktuácii ako na úrovni stredných a vyšších manažérov, vo všeobecnosti však možno konštatovať, že kvalita ľudských zdrojov je relatívne nízka.²¹⁹

Finančné zdroje na činnosť ministerstiev závisia od manažérskych schopností ministrov, politickej priority ich agendy a v čase šetrenia aj od ich schopnosti znížiť výdavky efektívne. Mnohé ministerstvá znížili svoje pracovné stavy, čo síce neohrozuje ich činnosť, ale z dlhodobého pohľadu sa finančné škrtý môžu odraziť na kvalite ľudských zdrojov. Práca na vyšších riadiacich pozíciách nie je pre mnohých odborníkov zaujímavá, keďže platy na ministerstve sú neporovnateľne nižšie ako na porovnateľných pozíciách v súkromnom sektore. Platy zamestnancov na úrovni stredného manažmentu a bežných zamestnancov sa môžu pomocou príplatkov zvýšiť na primeranú úroveň.²²⁰ Priemerné platy odborníkov v štátnej správe sa pohybujú medzi 700 až 1000 EUR mesačne. Napríklad úradník centrálnej inštitúcie zarobí v priemere 770 EUR, úradník regionálnej inštitúcie 630 EUR, štátny radca 1010 EUR, odborný radca 710 EUR a hlavný radca 810 EUR.²²¹ Isté obmedzenia badať aj v rámci technickej infraštruktúry, kde s výnimkou IT zabezpečenia je zvyšok na nízkej úrovni (napríklad zastaraný vozový park).²²²

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery je výkonná moc nezávislá podľa zákona?

Na výkon svojej činnosti potrebuje vláda dôveru NR SR, ako sa uvádza v čl. 113 Ústavy SR: „Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná NR SR. NR SR jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru.“ Ďalej podľa čl. 116 Ústavy je každý člen vlády za výkon svojej funkcie zodpovedný NR SR, ktorá môže vysloviť nedôveru aj jednotlivým členom vlády.

²¹⁸ Rozhovor s M. Beblavým, poslanec NR SR, člen SDKÚ-DS, dňa 28. 6. 2011 v Bratislave., J. Marušincom, prezident MESA 10, dňa 28. 6. 2011 v Bratislave a J. Červenákovou, bývalá vedúca služobného úradu na Ministerstve financií SR, dňa 28.6.2011 v Bratislave.

²¹⁹ Rozhovor autora s M. Beblavým a M. Kozickým, vedúci služobného úradu na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, dňa 21.6.2011 v Bratislave.

²²⁰ Rozhovor autora s J. Pilátom, Úrad vlády SR, dňa 20. 6. 2011 v Bratislave, a rozhovor s J. Červenákovou a M. Kozickým.

²²¹ Pozri: www.naseplaty.sk/prehľad-platov/statna-a-verejna-sprava.html (naposledy navštívené 5.6.2011).

²²² Rozhovor autora s J. Červenákovou.

Ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s Ústavou, s ústavnými zákonmi a zákonmi.²²³

Nezávislosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery je výkonná moc nezávislá v skutočnosti?

Hoci vo všeobecnosti nedochádza k vonkajším zásahom do činnosti vlády, v posledných rokoch boli zaznamenané prípady prepojenia medzi záujmami súkromného sektora či súkromných osôb s rozhodnutiami vlády či jej členov – napríklad kauza emisií²²⁴, nástenkový tender²²⁵, Sociálne podniky a pod. – počas vlády premiéra R. Fica.

Aj počas pôsobenia vlády I. Radičovej sa objavili podozrenia z ovplyvňovania vládnych rozhodnutí záujmami lobistov, napríklad v prípade neštandardného rozhodnutia ministra zdravotníctva v prospech farmaceutickej firmy, v ktorej v minulosti pôsobil, alebo v prípade prenájmu budovy vo vlastníctve okresného šéfa SDKÚ pre daňové riaditeľstvo v Košiciach, iniciovaný ľuďmi blízkymi ministrovi financií, prominentovi tejto strany.

Nezávislosť exekutívy teda v poslednom období nie je vystavená ohrozeniu zo strany iných inštitúcií štátu, ale čelí problémom, spôsobeným osobnými zlyhaniami predstaviteľov štátu, a tiež silným podnikateľským záujmom a ich snahe ovplyvňovať rozhodovanie vlády. V tomto smere je potrebné zdôrazniť, že nová vláda presadila zmeny vo verejnom obstarávaní a zverejňovaní zmlúv²²⁶, ktorých cieľom je stransparentniť vzťahy medzi podnikateľským sektorom a štátom.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zabezpečujú transparentnosť relevantných aktivít výkonnej moci?

Podľa Rokovacieho poriadku vlády sú schôdze vlády neverejné, ale o rokovaní vlády sa vyhotovuje písomný aj elektronický záznam.²²⁷ Zaznamenáva sa v ňom priebeh rokovania a rozhodovanie vlády. V plnom znení sa zaznamenajú iba tie rozhodnutia vlády, ktoré sa nevydajú formou uznesenia vlády. Ak má člen vlády odlišné stanovisko alebo výhrady k rozhodnutiu vlády, má právo požiadať o uvedenie tejto skutočnosti do záznamu.²²⁸

Z rokovania vlády sa vyhotovuje zvukový záznam, ak predsedajúci nerozhodne inak. Zvukový záznam si môžu vypočuť účastníci rokovania vlády, zamestnanci Úradu vlády SR a predkladateľom materiálu poverené osoby, ak sa potrebujú oboznámiť s pripomienkami a prijatými závermi k materiálu, aby ho mohli upraviť v súlade s výsledkom rozhodnutia vlády.²²⁹ Záznam a prístup

²²³ Čl. 125 zákona č. 460/1992 Z. z. Ústava Slovenskej republiky.

²²⁴ Denník SME: www.sme.sk/c/5390599/figel-namocil-do-kauzy-emisii-aj-ficov-smer.html (naposledy navštívené: 5.6.2011).

²²⁵ Denník SME: www.sme.sk/c/5009575/policia-zacala-vysetrovat-nastenkovy-tender.html (naposledy navštívené: 5.6.2011).

²²⁶ Rozhovor autora s M. Beblavým.

²²⁷ § 1 zákona o verejnom obstarávaní.

²²⁸ Čl. 12 Rokovací poriadok vlády SR.

²²⁹ Čl. 4-5 Metodický pokyn pre prípravu a predkladanie materiálov na rokovania vlády.

k zvukovým záznamom upravuje aj Metodický pokyn pre prípravu a predkladanie materiálov na rokovania vlády. Zvukové záznamy sú dostupné len pre vyššie uvedené osoby na základe písomnej žiadosti a nie sú verejne prístupné. Ak ide o vypočutie zvukového záznamu k utajovanému materiálu, vyžaduje sa súhlas od vedúceho Úradu vlády SR, pričom vypočuť takýto zvukový záznam môže len osoba, ktorá má oprávnenie oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Z vypočutého zvukového záznamu je možné vyhotoviť poznámky alebo písomný záznam, pričom je zakázané vyhotoviť kópiu.²³⁰

V zmysle Zákona o slobodnom prístupe k informáciám je vláda povinná zverejniť texty materiálov (návrhy, správy, rozbory) predložených na rokovanie vlády a prijaté uznesenia vrátane ich príloh.²³¹ Podľa rokovacieho poriadku vlády sa tieto informácie zverejňujú na webovej stránke Úradu vlády. Informovať o priebehu rokovania vlády môžu členovia vlády, hovorca vlády, prípadne príslušný štátny tajomník, ktorý sa zúčastnil rokovania vlády, alebo zamestnanci tlačového a informačného odboru Úradu vlády. V súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám poskytuje Úrad vlády informácie súvisiace s rokovaním vlády aj na žiadosť občanov.²³²

Ministerstvá pripravujú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti, predkladajú návrhy zákonov do pripomienkového konania a predkladajú ich vláde. V osobitných prípadoch, alebo po odsúhlasení vládou nemusia prejsť pripomienkovým konaním.²³³

Ministerstvo financií SR je povinné zverejniť štátny rozpočet do 60 dní od nadobudnutia účinnosti.²³⁴ Štátny rozpočet je upravený zákonom č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Podľa článku 9 tohto zákona sú ministerstvá povinné rozpisovať schválené záväzné ukazovatele kapitoly na príslušný rozpočtový rok. Rozpočet jednotlivých ministerstiev je rozdelený do klasifikácií (napríklad zdroje príjmu, výdavky na zamestnancov, sociálne poistenie, tovary a služby) a podľa oblasti (napríklad verejná služba, ekonomická činnosť, kultúra a voľný čas, sociálne zabezpečenie), čo neumožňuje získať dostatočný prehľad o výdavkoch ministerstiev.

Verejní funkcionári sú povinní predložiť Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií,^{235/236} svoje majetkové priznania do 30 dní od nástupu do výkonu funkcie a potom každoročne k 31. marcu. Majetkové priznanie musí obsahovať údaje o príjmoch dosiahnutých v uplynulom kalendárnom roku z výkonu funkcie verejného funkcionára a údaje o majetkových pomeroch, vrátane majetkových pomerov manžela/ky a neplnoletých detí žijúcich v spoločnej domácnosti.²³⁷ Majetok uvedený v majetkovom priznaní sa bližšie špecifikuje na nehnuteľný majetok, osobné vlastníctvo alebo právo k osobnému vlastníctvu (ak jeho hodnota prevyšuje 35 násobok minimálneho príjmu)²³⁸ Naviac, verejný funkcionár priloží potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov fyzických osôb za predchádzajúci kalendárny rok k 30. aprílu.²³⁹

Parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií sprístupňuje majetkové priznania verejných funkcionárov na webovej stránke parlamentu, okrem toho je povinný poskytnúť informácie každému, kto o ne požiada, v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.

²³⁰ Čl. 14 Rokovací poriadok vlády.

²³¹ § 5 odsek 4 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov.

²³² Čl. 16 Rokovacieho poriadku vlády SR.

²³³ § 37 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády.

²³⁴ § 6 odsek 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

²³⁵ www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=97 (naposledy navštívené: 7.6.2011).

²³⁶ Čl. 7, ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len ako „o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov“).

²³⁷ Čl. 7, zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid.

V prípade, že funkcionár nesplnil povinnosť predložiť majetkové priznanie, alebo uvedie neúplné či nepravdivé údaje, má parlamentný výbor v súlade so zákonom č. 357/2004 Z.z. (o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov) právo iniciovať voči nemu konanie. Ak sa v konaní preukáže, že bol porušený zákon, vydá parlamentný výbor rozhodnutie, ktoré okrem, výroku a odôvodnenia, obsahuje aj povinnosť zaplatiť pokutu. V takomto prípade môže dôjsť až k strate mandátu.²⁴⁰

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery sú v praxi transparentné aktivity výkonnej moci?

Hoci rokovania vlády sú neverejné, neznamená to, že verejnosť nemá prístup k materiálom, o ktorých vláda rokuje a rozhoduje. Materiály z rokovania vlády a jej prijaté uznesenia sú sprístupnené na webovom portáli www.rokovania.sk, ktorý spravuje Úrad vlády. V praxi možno získať prístup k informáciám aj prostredníctvom medzirezortných pripomienkových konaní ministerstiev, ktoré sú pomerne otvorené.²⁴¹ Objavujú sa tu však aj formálne nedostatky, napríklad v prípade, ak sa objavia nezhody a výhrady k predloženému návrhu až na samotnom rokovaní vlády a vláda napokon schváli tento materiál s pripomienkami, verejnosť nemá prístup k pripomienkam, ktoré boli prijaté ako podmienka schválenia²⁴².

Informovanie zo strany Úradu vlády SR je často nekonzistentné a niekedy si vyžaduje bližšie vysvetlenie.²⁴³

Rozpočtová kapitola vlády je verejná a občania majú možnosť sledovať aktuálne výdavky na webovej stránke Ministerstva financií SR – www.rozpocet.sk. Táto internetová stránka bola spustená v apríli 2011 a umožňuje verejnosti získať prehľad o fiškálno-rozpočtovej situácii štátu.

Majetkové priznania verejných funkcionárov sú síce verejne dostupné, ale zároveň sú veľmi vágne a formálne. Nie je možné v nich zistiť konkrétne informácie o nehnuteľnostiach či o iných zdrojoch príjmu.^{244/245} Za kontrolu majetkových priznaní zodpovedá parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií.²⁴⁶

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú, aby členovia výkonnej moci museli niest zodpovednosť za svoju činnosť a podávať o nej informácie?

²⁴⁰ Čl. 9 Ibid.

²⁴¹ Rozhovor autora s M. Beblavým, poslancom NR SR, J. Pilátom, Úrad vlády SR, J. Červenákovou, E. Jurzycom, ministrom školstva, dňa 27.5.2011 v Bratislave.

²⁴² Rozhovory autora s J. Marušincom, J. Pilátom a J. Červenákovou.

²⁴³ Rozhovor autora s J. Marušincom.

²⁴⁴ Hospodárske noviny http://hnonline.sk/3-22614645-transparency-k00000_detail-05 (naposledy navštívené 9.11.2011).

²⁴⁵ Denník Pravda http://spravy.pravda.sk/majetkove-priznania-vela-nepovedali-dv1-/sk_domace.asp?c=A100806_221002_sk_domace_p29 (naposledy navštívené 9.11.2011).

²⁴⁶ Rozhovor autora s J. Pilátom, J. Marušincom.

V súlade s Ústavou sa vláda za výkon svojej funkcie zodpovedá NR SR,²⁴⁷ pričom podľa čl. 116 je každý člen vlády za výkon svojej funkcie zodpovedný práve NR SR. Ústava zaručuje právomoc Ústavnému súdu rozhodovať o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s Ústavou, s ústavnými zákonmi a zákonmi.²⁴⁸ Články 80, 86 a 88 Ústavy a zákon č. 350/1996 Z.z. (Rokovací poriadok NR SR v znení neskorších predpisov) upravujú kontrolnú činnosť parlamentu nad výkonom funkcie vlády.

NR SR má právomoc rokovať o programovom vyhlásení vlády SR, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde alebo jej členom. Okrem toho môže rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky. Poslanci parlamentu majú právo interpelovať vládu Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti.

Dohľad NR SR nad činnosťou vlády sa realizuje prostredníctvom štyroch kľúčových nástrojov: poslanecké prieskumy, interpelácie poslancov, predkladanie správ parlamentu a jej výborom, ako aj hodina otázok v NR SR. Za účelom získania bližších informácií môžu poslanci a výbory NR SR vykonávať poslanecké prieskumy²⁴⁹ a organizovať schôdze výborov mimo pôdy parlamentu. NR SR môže od vlády žiadať správu²⁵⁰ o otázkach patriacich do jej pôsobnosti, ktorú je vláda povinná podať do 15 až 30 dní. Výbory majú právo pozývať na svoje schôdze členov vlády a žiadať od nich vysvetlenia, správy a potrebné podklady.

Poslanec môže interpelovať vládu, člena vlády alebo vedúceho iného ústredného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti.²⁵¹ Interpelácia sa podáva písomne predsedovi NR SR, ktorý ju zašle interpelovanému a predsedovi vlády a na vedomie poslaneckým klubom. Poslanec môže predniesť interpeláciu aj ústne v rámci bodu programu schôdze Národnej rady určeného na interpelácie.

Hodina otázok je zaradená do programu schôdze NR SR, počas ktorej odpovedajú členovia vlády na aktuálne otázky, najmä z ich pôsobnosti. Na otázky, na ktoré opýtaní na hodine otázok bezprostredne neodpovedali, podajú poslancovi písomnú odpoveď do 30 dní.²⁵² Všetky návrhy zákonov musia formálne obsahovať „dôvodovú správu“, ktorá uvádza dôvody pre novelizáciu alebo návrh zákona. Podľa § 76 rovnakého zákona vláda musí odôvodniť zákon v NR SR.

Ministerstvá pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní ich predkladajú vláde. V prípadoch stanovených zákonom nemusia prebehnúť pripomienkové konanie.²⁵³ Podľa rokovacieho poriadku vlády musia byť návrhy zákonov sprístupnené na internete. Poriadok taktiež stanovuje, ktoré inštitúcie musia byť upovedomené, najmä o začatí pripomienkového konania, ktoré trvá 15 pracovných dní. V prípade hromadnej verejnej pripomienky, pod ktorú sa musí podpísať aspoň 500 občanov, si môže verejnosť zvoliť svojho zástupcu, ktorý ju bude reprezentovať v rozporovom konaní.²⁵⁴

²⁴⁷ Čl. 114 zák. č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky („Ústava SR“).

²⁴⁸ Čl. 125 Ústavy SR.

²⁴⁹ Zákon č. 350/1996 Z.z., Rokovací poriadok Národnej rady SR.

²⁵⁰ §§ 53 a 128 zákona č. 350/1996 Z.z. Rokovací poriadok Národnej rady SR.

²⁵¹ Čl. 80 Ústavy SR a § 129 zák. č. 350/1996 Z.z. Rokovací poriadok Národnej rady SR

²⁵² § 131 zákona č. 350/1996 Z.z. Rokovací poriadok Národnej rady

²⁵³ Čl. 9, 10 Rokovací poriadok vlády SR.

²⁵⁴ § 37 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády (ďalej tiež „zákon o organizácii činnosti vlády“).

V zmysle Legislatívnych pravidiel vlády SR²⁵⁵ je zhodnotenie vplyvu navrhovaného zákona zahrnuté do podkladov návrhu zákona. V súlade s čl. 19 ods. 4 písm. d) Legislatívnych pravidiel vlády SR sa do „predkladacej správy“ k návrhu zákona zahrnú informácie o predpokladanom vplyve novej zákonnej úpravy predovšetkým na rozpočet verejnej správy. Podľa čl. 17 ods. 2 citovaného uznesenia sa do „dôvodovej správy“ zahrnie zhodnotenie vplyvu novej zákonnej úpravy na hospodársku a sociálnu oblasť, ako aj ďalšie oblasti spoločnosti, špecifikované v ustanovení. Takzvané vybrané vplyvy navrhovaného zákona sa zahrnú do dokumentácie v „doložke vplyvov“ v súlade s čl. 17 ods. 3. Podľa kritikov majú spomínané ustanovenia, nariaďujúce rozdelenie informácií o hodnotení vplyvov do viacerých dokumentov predkladaných pri návrhu zákona, v praxi za následok neprehľadnosť týchto informácií.²⁵⁶

Ministerstvá využívajú podnety a skúsenosti orgánov verejnej moci, ako aj podnety od verejnosti.²⁵⁷ Rovnako využívajú aj poznatky verejných inštitúcií, vedeckých inštitúcií, výskumných pracovísk a stavovských a profesijných organizácií; zapájajú ich najmä do práce na riešení otázok koncepcnej povahy a legislatívnej povahy.²⁵⁸

Vláda sa zúčastňuje, prostredníctvom svojho zástupcu, na rokovaníach tripartity na národnej úrovni so sociálnymi partnermi, v snahe dospieť k dohode o ekonomických a sociálnych záležitostiach.²⁵⁹

Ústava zaručuje imunitu len prezidentovi, poslancom NR SR a sudcom. To znamená, že na členov vlády sa nevzťahuje imunita, ktorá je udelená len poslancom parlamentu. Hoci členovia vlády nestrácajú svoj poslanecký mandát, ich imunita „spočíva“²⁶⁰, kým zastávajú funkciu v exekutive.²⁶¹

Trestný zákon upravuje tresty pre verejných činiteľov (čiže aj členov vlády) v prípade zneužitia právomoci, podplácania a „nepriamej korupcie“.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 75

Do akej miery v praxi existuje efektívny dohľad nad činnosťou výkonnej moci?

Na kontrolu činnosti vlády existujú viaceré mechanizmy. Formálne možnosti kontroly pre poslancov parlamentu a verejnosti sú dostatočné, ale ich uplatnenie v praxi je ovplyvnené viacerými faktormi, napríklad politickou dohodou, komunikačnými schopnosťami a pod.

Implementácia niektorých kontrolných mechanizmov parlamentu (napríklad Hodina otázok či interpelácie), si nevyžaduje súhlas väčšiny poslancov NR SR, zatiaľ čo parlamentný prieskum možno vykonať len na základe súhlasu NR SR alebo jej výborov. V rokoch 2008-2010 požiadala NR SR vládu o predloženie správy vlády len šesťkrát.²⁶² Predchádzajúca vláda R. Fica presadzovala svoju agendu prostredníctvom väčšiny v parlamente bez toho, aby poslanci interpelovali ministrov a požadovali od vlády vypracovanie správ. Nasledujúca vláda I. Radičovej

²⁵⁵ Uznesenie vlády SR č. 241/1997 v platnom znení.

²⁵⁶ Staroňová, K. Hodnotenie vplyvov: Impact assessment v teórii a praxi Slovenska a Európskej Únie, (Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV, 2009), s.74.

²⁵⁷ § 38 zákona o organizácii činnosti vlády

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ § 2 Zákon č. 103/2007 Z.z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni.

²⁶⁰ Spočívajúca imunita nastane v situácii, ak sa poslanec národnej rady stane ministrom. Vtedy mu poslanecký mandát „spočíva“, čo znamená, že sa nevykonáva. Vzhľadom k tomu, že imunita je naviazaná na mandát „spočíva“ teda aj imunita.

²⁶¹ Denník SME www.sme.sk/c/1085824/clena-vlady-nechrani-imunita.html (naposledy navštívené 29.6.2011).

²⁶² Žiadosť o poskytnutie informácií zaslaná NR SR, odpoveď prijatá 29. júna 2011.

disponovala len tesnou väčšinou (79 zo 150 mandátov) a jej rôznorodosť mala za následok oveľa aktívnejšie využívanie všetkých kontrolných mechanizmov voči vláde, ako aj využívanie ústavného práva na zákonodarnú iniciatívu. Aj preto sa koalícia v rokoch 2010-2011 snažila obmedziť legislatívne aktivity poslancov koalície a presadiť pravidlo, podľa ktorého je poslanec pri predkladaní návrhu zákona alebo novelizácii zákona povinný získať súhlas všetkých vládnych strán.^{263/264}

Vláda informuje o výkone svojej činnosti na tlačových konferenciách, ktoré sú zvolávané spravidla po každom rokovaní vlády. Predsedníčka vlády a príslušní ministri sa na nich vyjadrujú k predmetom rokovania a schváleným uzneseniam.

Verejnosť môže pripomienkovať návrhy zákonov v legislatívnej fáze pripomienkového konania, pričom tak môže urobiť len na základe súhlasu 500 občanov. Pravidlo sa vzťahuje aj na elektronické podanie pripomienok, napríklad prostredníctvom portálu Changenet.sk, ktorý je administrovaný mimovládnu organizáciou Občan a demokracia v spolupráci s inými neziskovými organizáciami.

Najvyšší kontrolný úrad má taktiež právomoc vykonávať kontrolnú činnosť voči vláde, ale v praxi je často príliš formalistický, nedisponuje dostatočným know-how a kvalitnými personálnymi zdrojmi, čo sa odráža na kvalite jeho výstupov.²⁶⁵ Bližšie informácie nájdete v pilieri o NKÚ.

Integrita (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú integritu členov výkonnej moci?

Práva a zodpovednosť zamestnancov štátnej služby sú právne upravené zákonom o štátnej službe, ale tieto ustanovenia sa nevzťahujú na členov vlády.²⁶⁶ V praxi neexistuje etický kódex, vzťahujúci sa na výkonnú moc. Konflikt záujmov je upravený v Ústave SR a ústavnom zákone č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Článok 109 Ústavy obsahuje základné ustanovenia pre konflikt záujmov členov vlády: „Výkon funkcie člena vlády je nezlučiteľný s výkonom poslaneckého mandátu, s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.“

Ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov stanovuje nezlučiteľnosť výkonu funkcie člena vlády s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností; povinnosti a obmedzenia na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu s verejným záujmom; zodpovednosť za nesplnenie alebo porušenie povinností vyplývajúcich zo zákona.²⁶⁷ Verejní funkcionári nemôžu žiadať dary, prijímať dary, navádzať iného na poskytovanie darov alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie. Nevzťahuje sa to na dary poskytované zvyčajne pri výkone verejnej funkcie alebo dary poskytované na základe zákona.²⁶⁸

²⁶³ Rozhovor s M. Beblavým a J. Marušinom.

²⁶⁴ <http://aktualne.centrum.sk/domov/politika/clanek.phtml?id=1235907> (naposledy navštívené: 23.6.2011).

²⁶⁵ Rozhovor autora s M. Beblavým, J. Marušinom, J. Červeňákovou, J. Pilátom.

²⁶⁶ § 2 odsek 5. zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe, v znení neskorších predpisov.

²⁶⁷ Čl. 1 ústavný zák. č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

²⁶⁸ Čl. 2, 4 Ibid.

Zo zákona vyplývajú aj ďalšie obmedzenia, ako napríklad post-zamestnanecké reštrikcie, podľa ktorých bývalý minister nemôže byť v zamestnaneckom pracovnom pomere u právnických osôb, v prospech ktorých na základe všeobecne záväzných predpisov v posledných dvoch rokoch funkcie rozhodol o poskytnutí štátnej pomoci, inej podpory, výhod alebo odpustenia povinnosti.²⁶⁹ Toto obmedzenie sa vzťahuje na jeden rok od ukončenia výkonu funkcie. Výnimku z vyššie uvedeného zákazu môže udeliť parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií. Bývalý minister je do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie povinný podať uvedenému výboru písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie zamestnávateľa, u ktorého bol zamestnaný v pracovnom pomere; právnickú osobu, ak bol členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu; právnickú osobu, ak sa stal jej členom či akcionárom a osoby s ktorými uzatvoril zmluvu v príslušnom období.

Štátni zamestnanci môžu podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu.²⁷⁰ Zákon o štátnej službe sa odvoláva na zákon o sťažnostiach.²⁷¹ V zmysle zákona o sťažnostiach sa podanie sťažnosti nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu.²⁷² Ako však poukazuje TIS v hodnotiacej správe o právnej ochrane „whistleblowerov“ na Slovensku (2009): „...interpretačnú neistotu v kontexte whistleblowingu v praxi prináša úvodne ustanovenie zákona o sťažnostiach, podľa ktorého za sťažnosť podľa tohto zákona sa nepovažuje podanie, ktorého vybavovanie je upravené osobitným predpisom.“²⁷³

Integrita (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je v praxi zaistená integrita členov výkonnej moci?

Prípadný konflikt záujmov či dodržiavanie etického kódexu sa v praxi nevymáha a zamestnanci nie sú vzdelávaní o obsahu týchto mechanizmov.²⁷⁴ Konflikt záujmov je slabo monitorovaný. Výskumná skupina sa na základe žiadosti o poskytnutie informácií obrátila na tri ministerstvá s cieľom zistiť mieru výskytu konfliktu záujmov medzi zamestnancami ministerstiev. Za rok 2010 bol prešetrený len jeden takýto prípad na Ministerstve obrany, zatiaľ čo Ministerstvo dopravy a Ministerstvo hospodárstva nezaznamenalo ani jeden prípad konfliktu záujmov.

Výskyt mechanizmu „revolving doors“ (v preklade otáčavých dverí), ktorým sa charakterizuje prechádzanie ľudí z verejnej správy do súkromného sektora a naopak, je na Slovensku pomerne častý. Tento fenomén však nie je pri stave ľudských zdrojov v štátnej správe považovaný výhradne za negatívum, ale aj ako príležitosť pre zlepšenie tvorby politik prostredníctvom vyššej kvality ľudských zdrojov na ministerstvách. Mimovládna organizácia TIS zverejnila krátky úvod do tejto problematiky, v ktorom uviedla, že v dôsledku chýbajúcej legislatívy sa takéto prepojenia ťažko sledujú.²⁷⁵

²⁶⁹ Čl. 8 Ibid.

²⁷⁰ § 59 písm. h, zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe, v znení neskorších predpisov („zákon o štátnej službe“).

²⁷¹ § 65 zákona o štátnej službe.

²⁷² § 7 odsek 1 zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach.

²⁷³ Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku. Hodnotiaca správa, Transparency International Slovensko [www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/Pravnaochranawhistleblowerov na Slovensku.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/Pravnaochranawhistleblowerov%20na%20Slovensku.pdf) (naposledy navštívené: 23.6.2011).

²⁷⁴ Rozhovor autora s M. Kozickým, J. Pilátom, J. Červenákovou.

²⁷⁵ Pozri: www.transparency.sk/skoncia-nominanti-byvalej-koalicie-ako-lobisti/ (naposledy navštívené: 21.6.2011).

Z praxe možno poukázať na prípad súčasného ministra zdravotníctva I. Uhliarika za Kresťansko-demokratické hnutie (ďalej len KDĽH), ktorý ako bývalý zamestnanec farmaceutickej spoločnosti Pfizer v jednom prípade pravdepodobne zvýhodnil túto firmu pred inými.²⁷⁶

Na základe žiadosti o poskytnutie informácií náš výskumný tím overoval uplatnenie reštrikcií pre ministrov v spojení so stálo-zamestnaneckým pomerom u fyzických a právnických osôb. Zamerali sme sa na predsedu bývalej vládnej strany a bývalého ministra hospodárstva P. Ruska. V odpovedi na žiadosť je uvedené, že P. Rusko nepodal vyhlásenie v tejto záležitosti a bola mu uložená pokuta vo výške 8.600 EUR. Hoci sa Rusko voči rozhodnutiu odvolal, Ústavný súd potvrdil sankciu.²⁷⁷

Keďže na Slovensku neexistujú funkčné nástroje na právnu ochranu whistleblowerov, v danej oblasti nemožno poukazovať na dobré príklady z praxe. Naopak, v médiách boli zverejnené prípady prenasledovania whistleblowerov, tak ako v prípade J. Žaťka, vodiča Úradu pre ochranu ústavných činiteľov, ktorý upozornil na podvody pracovníkov Úradu s pohonnými látkami. Za zverejnenie týchto informácií bol šikanovaný svojimi nadriadenými, bol mu znížený plat a nedostával adekvátnu prácu.²⁷⁸

Manažment verejného sektora (legislatíva a prax)

Skóre: 50

Do akej miery sa výkonná moc angažuje v rozvíjaní dobre spravovaného verejného sektora?

Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2010-2014 (volebné obdobie bolo skrátené ústavným zákonom v novembri 2011 a skončí sa v marci 2012) predstavilo víziu vlády, ktorej cieľom je vytvorenie „demokratického štátu“, presadenie novej politickej kultúry a etiky, ako aj presadenie záruky, že verejné inštitúcie budú konať vo verejnom záujme. Skutočne hlboká reforma verejnej správy sa však pre nedostatok politickej nedostala na program.²⁷⁹ Snahou vlády bolo prinavrátiť dôveru občanov v politický systém a politikov. Za týmto účelom sa vláda zaviazala presadiť viacero zmien. Nižšie je uvedený stručný prehľad o tom ako vláda naplňa svoje predsavzatia v jednotlivých oblastiach:

Vláda navrhla *zásadné obmedzenie imunity poslancov a ďalších ústavných činiteľov vrátane sudcov*. Na tomto bode začala pracovať na začiatku volebného obdobia, snažiac sa obmedziť poslaneckú imunitu výlučne na výroky, ktoré odznejú na pôde parlamentu. Hlasovanie o návrhu na zmenu ústavy bolo odložené na august 2010, kedy sa prvýkrát hlasovalo o vyslovení dôvery vláde. Návrh však neprešiel, a ani ďalšie pokusy o obmedzenie poslaneckej imunity (v júni a v decembri 2011) neboli úspešné.

Zámer vlády *zreformovať verejné obstarávanie a zaviesť zverejňovanie zmlúv na internete* sa jej podarilo naplniť. Od apríla 2011 sú v platnosti nové, prísnejšie pravidlá pre verejné obstarávanie, ktorých cieľom je zvýšiť jeho transparentnosť. Od januára 2011 musia byť zverejnené na internete všetky zmluvy týkajúce sa verejných zdrojov, ako podmienka ich účinnosti. Zákon sa vzťahuje na všetky zmluvy uzavreté od roku 2000. Vládi sa podarilo presadiť, že *Všetky dotácie z verejných zdrojov sú zverejňované na internete, a zaviedol sa súťažný princíp do procesu ich poskytovania*.

²⁷⁶ Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5719975/minister-uhliarik-zvyhodnil-pfizer.html> (naposledy navštívené 23.6.2011).

²⁷⁷ Žiadosť o poskytnutie informácií zaslaná NR SR, odpoveď prijatá 29. 6. 2011.

²⁷⁸ Denník SME: www.sme.sk/c/5627020/vodica-z-kauzy-benzin-potrestali.html (naposledy navštívené: 29.6.2011).

²⁷⁹ Rozhovor autora s J. Marušinecom, J. Pilatom, J. Červenákovou, M. Beblavým.

Za týmto účelom boli prijaté 3 zákony s detailnou úpravou podmienok poskytovania dotácií, aby ich využitie bolo efektívne a hospodárne.

Vláda sa zaviazala zmeniť ústavný zákon o konflikte záujmov a prijať zákon o majetkovej zodpovednosti verejných funkcionárov, čo sa jej však nepodarilo. Zároveň nedošlo k výrazným zmenám v činnosti verejných orgánov a inštitúcií, v súlade s princípom „čo nie je tajné, je verejné“, keďže sa presadila iba jedna novelizácia zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám v súvislosti so zverejňovaním zmlúv.

Ďalší z cieľov vlády – boj s korupciou a zníženie mieru korporativizmu – je predmetom skúmania v ďalšej kapitole. Môžeme však skonštatovať, že v tejto oblasti sa podnikli viaceré kroky.

Na Slovensku je platný Etický kódex pre zamestnancov štátnej správy od roku 2002, ktorý stanovuje pravidlá správania sa zamestnancov štátnej správy.

Kódex upravuje povinnosť zamestnancov konať vo verejnom záujme a stanovuje povinnosť informovať nadriadeného o možnom prípade konfliktu záujmov. Štátny zamestnanec nemôže prijímať dary a iné výhody, ktoré by mohli ovplyvniť jeho činnosť alebo ktoré by boli odmenou za prácu, ktorú je povinný odvieť. Zneužitie právomoci alebo použitie informácie získanej počas výkonu v štátnej správe za účelom vlastného zisku alebo zisku druhých je zákonom zakázané.

Prijatá legislatíva

Skóre: 75

Do akej miery stavia výkonná moc verejnú zodpovednosť a boj proti korupcii ako prioritnú záležitosť v štáte?

V prvom roku pôsobenia vlády I. Radičovej boli prijaté viaceré zákony, ktoré bojujú s korupciou a vedú k zvýšenej transparentnosti a zodpovedaniu sa.

V decembri 2010 bola schválená novela Občianskeho zákonníka, Obchodného zákonníka a zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám, ktorými sa od januára 2011 zaviedla povinnosť zverejňovať všetky zmluvy, týkajúce sa verejných financií na internete – ako podmienka ich účinnosti. Zákon sa vzťahuje na všetky zmluvy uzavreté od roku 2000. Zo 135 hlasujúcich poslancov 77 hlasovalo za novelizáciu, 50 sa zdržalo a 8 hlasovali proti.²⁸⁰

Od mája 2011 je na Úrade vlády SR zriadená infolinka, na ktorej môžu občania nahlasovať prípady podozrenia z korupcie.

Predseda vlády I. Radičová vyhlásila boj proti korupcii za jednu zo šiestich kľúčových priorít vlády, ale zároveň aj za osobnú prioritu.²⁸¹ Na začiatku volebného obdobia vyhlásila „nulovú toleranciu“ v prípade podozrenia z korupcie voči členom vlády, a tiež vôľu konať promptne v takýchto situáciách.²⁸² Neskôr však bola vo svojich výrokoch umiernennejšia, uvedomujúc si, že

²⁸⁰ Pozri: www.dsl.sk/article.php?article=10168 (naposledy navštívené: 13.11.2011).

²⁸¹ Pozri: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4FAcvBd506UJ:www.vlada.gov.sk/22229/zaverecne-vystupenie-predsednicky-vlady-sr-ivety-radicovej-v-nr-sr-pri-prilezitosti-predlozenia-programoveho-vyhlasenia-vlady.php%3Fday%3D2011-03-01%26art_datum_od%3D%26art_datum_do%3D+nulov%C3%A1+tolerancia+korupcii&cd=10&hl=sk&ct=clnk&gl=sk&source=www.google.sk (naposledy navštívené 12.6.2011).

²⁸² Pozri: www.24hod.sk/radicova-o-korupcii-uz-na-prvych-schodzach-nr-sr-cl124989.html (naposledy navštívené 29.6.2011).

eliminácia korupcie na nulu je málo pravdepodobná, pričom sa viac zameriavala na odkaz *znižovať* korupciu a potrebu zmeniť mentalitu ľudí ako dôležitý prvok v boji s korupciou.²⁸³ Po jednom roku vo funkcii predsedníčky vlády zastáva rovnaký názor.²⁸⁴

Ministerka spravodlivosti L. Žitňanská otvorene hovorí o korupcii v justícii a navrhla niekoľko zmien, ktoré sa zameriavajú na odstránenie takýchto praktík otvorením súdnictva verejnému dohľadu, zavedením interných kontrol a posilnením nezávislosti súdnictva.²⁸⁵

Pre ministra vnútra D. Lipšica patrí boj proti korupcii k jednej z primárnych úloh v rezorte, v dôsledku čoho zvýšil kapacity PZ v príslušnej oblasti.²⁸⁶ Kľúčový faktor na presadenie tejto priority podľa Lipšica spočíva v kompetentných, slušných a nestranných zamestnancoch relevantných policajných jednotiek (napríklad Úrad boja proti korupcii a Úrad boja proti organizovanému zločinu) a sudcoch. V snahe potláčať korupciu je zároveň nevyhnutná efektívnejšia koordinácia medzi políciou, prokurátormi a súdmi.^{287/288} V decembri 2010 minister Lipšic zverejnil svoj zámer pripraviť zákon upravujúci odmenu pre osoby, ktoré nahlásia korupciu.²⁸⁹ V júli 2011 bola schválená novela Trestného poriadku, ktorá definuje „volebnú korupciu“ ako trestný čin s účinnosťou od septembra 2011.²⁹⁰

Vysokopostavený úradník Ministerstva vnútra bol obvinený z korupcie pri verejnom obstarávaní a zo zneužitia právomocí verejného funkcionára v marci 2011.²⁹¹ Úrad boja proti korupcii prípad vyšetruje a obvinený úradník je stále vo väzbe.²⁹²

Z vyššie uvedeného vyplýva, že vláda zaradila boj proti korupcii medzi svoje priority a za týmto účelom podnikla určité kroky a prijala viacero konkrétnych opatrení.

²⁸³ www.webnoviny.sk/slovensko/rozsah-korupcie-vieme-urcite-znizit/279918-clanok.html (naposledy použité 29.6.2011).

²⁸⁴ www.s24.sk/sk/Slovensko/Justicia/RADICOVA-Musime-obnovit-doveru-v-sudnictvo.alej (naposledy použité 29.6.2011).

²⁸⁵ <http://aktualne.centrum.sk/domov/politika/clanek.phtml?id=1222721>, <http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1214782> (naposledy navštívené 21.5.2011).

²⁸⁶ www.velkaepocha.sk/2010072813993/DANIEL-LIPSIC-Policia-musi-rozlisovat-medzi-slusnymi-ludmi-a-gaunermi.html (naposledy navštívené 21.5.2011).

²⁸⁷ Hospodárske noviny: <http://hnonline.sk/c1-45151540-lipsic-miera-korupcie-v-spolocnosti-je-vysoka>, <http://hnonline.sk/c1-44982820-lipsic-pre-hn-policajti-musia-ist-po-akejkolvek-strane> (naposledy navštívené: 21.5.2011).

²⁸⁸ <http://clanky.b-3.sk/detail-clanku/volebna-korupcia-bude-trestna-pn-ky-na-sudoch-prisnejšie/?zobrazitDiskusiu> (naposledy navštívené: 21.6.2011).

²⁸⁹ <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1222467> (naposledy navštívené: 21.6.2011).

²⁹⁰ www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=schodze/informacia_denne_rokovanie_vysledok&MasterID=994&CisObdobia=5&CisSchodze=&CPT=&Text=&DatumOd=2011-7-13%200:0&DatumDo=2011-7-13%2023:59:59&Fulltext=False&ShowCriteria=False (naposledy navštívené: 21.6.2011).

²⁹¹ <http://udalosti.noviny.sk/udalosti-clanky/24-03-2011/suhm-sprav-domacej-redakcie-z-24-marca-do-1630.html> (naposledy navštívené 21.6.2011).

²⁹² Denník Pravda: http://spravy.pravda.sk/obvineneho-riaditeľa-odboru-rezortu-vnitra-vzali-do-vazby-poe-/sk_domace.asp?c=A110324_153158_sk_domace_p58 (naposledy navštívené 21.6.2011).

8.3 Prezident

Zhrnutie

Vzhľadom na postavenie prezidenta ako hlavy štátu disponuje Kancelária prezidenta SR adekvátnym rozpočtom na to, aby zabezpečila plnohodnotné vykonávanie povinností vyplývajúcich z prezidentskej funkcie. Hoci legislatíva jednoznačne upravuje postavenie prezidenta a zaručuje mu nezávislosť, vzhľadom na pomerne krátku tradíciu tohto úradu (prvý slovenský prezident bol zvolený v roku 1993) je súčasné postavenie hlavy štátu poznačené rôznymi politickými vplyvmi a vzájomnými „protislužbami“ s rozhodujúcimi politickými stranami. Úrad prezidenta sa tiež zatiaľ nestal akousi neformálnou autoritou, budujúcou neformálne inštitúcie a apelujúcou na hodnoty, ktoré dlhodobo spoločenskému vývoju prospievajú (napríklad čestnosť, občianska odvaha a pod.) Najmä vo vzťahu ku korupcii a transparentnosti zaujíma prezident dlhodobo indiferentné stanovisko, pričom by sa od neho ako od ústavného činiteľa očakávalo jednoznačné a aktívnejšie vyjadrenie postojov k danej problematike.

Výkonná moc – prezident			
Celkové skóre: 39/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 83/ 100	Zdroje	-	100
	Nezávislosť	100	50
Systém spravovania 33/ 100	Transparentnosť	50	0
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	50	0
Prínos 0/ 100	Angažovanie sa v protikorupčných témach	0	

Hodnotenie

Zdroje (Prax)

Skóre: 100

Do akej miery má Kancelária prezidenta adekvátne zdroje na efektívne vykonávanie svojich povinností?

Rozpočet prezidentskej kancelárie je zo zákona súčasťou štátneho rozpočtu v časti „Rozpočet Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky“. ²⁹³ Výška rozpočtu je považovaná, vzhľadom na reprezentatívnu funkciu úradu prezidenta, za adekvátnu. V poslednej dobe neboli zaznamenané prípady, kedy by činnosť prezidenta bola ohrozená alebo obmedzená z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov a z toho vyplývajúcich technických či iných problémov ²⁹⁴.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery je zo zákona prezident nezávislý?

Podobne ako v iných demokratických krajinách, prezident SR je chápaný ako súčasť výkonnej moci a jeho nezávislé postavenie v politickom systéme krajiny garantuje Ústava SR. ²⁹⁵ Prezident je volený občanmi v priamych voľbách na obdobie 5 rokov. ²⁹⁶ Kandidátov na prezidenta môže navrhnúť najmenej 15 poslancov NR SR alebo občania na základe petície, ktorá musí byť podpísaná najmenej 15 000 oprávnenými voličmi. ²⁹⁷

Nezávislosť prezidenta zaručuje článok 101 Ústavy SR, ktorý hovorí: „Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi.“ ²⁹⁸ Ústava stanovuje podmienky pre odvolanie prezidenta, ktorý môže byť z funkcie odvolaný pred uplynutím funkčného obdobia na základe nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých oprávnených voličov v ľudovom hlasovaní, vyhláseným Národnou radou. ²⁹⁹ Ak je ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta neúspešné, prezidentovi začne plynúť nové funkčné obdobie, rozpustí parlament a vyhlási nové voľby do NR SR. ³⁰⁰ Článok 105 Ústavy SR umožňuje predčasné ukončenie funkčného obdobia prezidenta v prípade, že nemôže vykonávať svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov. V takom prípade Ústavný súd SR vyhlási, že sa úrad prezidenta uvoľnil, a funkčné obdobie úradujúceho prezidenta sa skončí. ³⁰¹ Prezident je počas výkonu svojej funkcie chránený imunitou pred stíhaním s výnimkou stíhania „za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu“. ³⁰² Obžaloba na prezidenta môže byť podaná na Ústavný súd SR na základe trojpätinovej väčšiny hlasov všetkých poslancov NRSR. ³⁰³ V prípade, že Ústavný súd vydá odsudzujúce rozhodnutie, prezident stratí svoju funkciu. ³⁰⁴

Nezávislosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je prezident nezávislý v skutočnosti?

²⁹³ § 9 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹⁴ Anonymný rozhovor, 20.6. 2011.

²⁹⁵ Články 101 – 107 zákona č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej Republiky („Ústava SR“).

²⁹⁶ Článok 101 ods. 2 Ibid.

²⁹⁷ Článok 101 ods. 3 Ibid.

²⁹⁸ Článok 101 ods. 1 Ibid.

²⁹⁹ Článok 106 Ibid.

³⁰⁰ Článok 106 Ibid.

³⁰¹ Článok 105 ods. 2 Ibid.

³⁰² Článok 107 Ibid.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Ibid.

V praxi neboli zaznamenané žiadne výrazné snahy o zasahovanie do činnosti prezidenta a jeho kancelárie zo strany inštitúcií výkonnej moci, ani iných subjektov³⁰⁵. Prezident svoje právomoci uplatňuje nezávisle, čo však neznamená, že jeho rozhodnutia nie sú ovplyvnené jeho vzťahmi s aktuálnymi predstaviteľmi výkonnej moci. Príkladom môže byť promptné vymenovanie kontroverzného ministra spravodlivosti Štefana Harabina (z vlády R. Fica) na post predsedu Najvyššieho súdu, ktoré sa udialo do 24 hodín od jeho zvolenia Súdnou radou.³⁰⁶ Na druhej strane prezident odmieta vymenovať zvoleného Generálneho prokurátora Jozefa Čentéša napriek potvrdeniu zákonnosti voľby zo strany Ústavného súdu³⁰⁷. V tomto prípade je odmietanie konať v súlade s Ústavou SR zo strany prezidenta pravdepodobne motivované aj snahou ponechať kandidáta opozície (bývalého generálneho prokurátora) v riadiacej pozícii. Rovnako závažným je aj prezidentov pasívny postoj, respektíve mlčanie pri viacerých kontroverzných kauzách bývalej vlády, odhalených médiami.³⁰⁸

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zabezpečujú transparentnosť príslušných aktivít prezidenta alebo Kancelárie prezidenta?

Viaceré opatrenia, týkajúce sa zvyšovania transparentnosti činnosti Kancelárie prezidenta, sú definované v zákonoch. Napríklad rozpočet Kancelárie prezidenta SR³⁰⁹ je Ministerstvo financií povinné zverejniť 60 dní po vstupe zákona o štátnom rozpočte do účinnosti.³¹⁰ Rovnako ako pri iných verejných činiteľoch, aj prezident musí zverejňovať majetkové priznanie, ako aj priznania manželky a neplnoletých detí do 30 dní od ujatia sa funkcie a k 31. marcu každého roka počas plynutia funkčného obdobia.³¹¹

Parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií má formálne právomoci zahájiť vyšetrovanie v prípade, ak verejný činiteľ nedodrží ustanovenia zákona.³¹²

Okrem uvedených zákonných opatrení neexistujú iné opatrenia, týkajúce sa kontroly činnosti prezidenta a uplatňovania jeho rozhodovacích právomocí. V prípade žiadosti o poskytnutie informácií Kancelária prezidenta rozhoduje o poskytnutí alebo zamietnutí odpovede (napríklad z dôvodov utajenia)³¹³, pričom niektoré rozhodnutia o odmietnutí poskytnúť žiadané informácie (napríklad o udelení amnestií) vzbudzujú pochybnosti o transparentnom uplatňovaní udelených právomocí.³¹⁴

Transparentnosť (prax)

³⁰⁵ Anonymný rozhovor, 20.6. 2011.

³⁰⁶ The Slovak Spectator:

http://spectator.sme.sk/articles/view/35744/10/stefan_harabin_is_officially_appointed_slovakias_supreme_court_president.html (cit. 6.10.2011).

³⁰⁷ The Slovak Spectator:

http://spectator.sme.sk/articles/view/44118/10/gasparovic_to_review_constitutional_courts_ruling_after_it_is_delivered_to_him.html, (cit. 6.10.2011).

³⁰⁸ Anonymný rozhovor, 14.6. 2011.

³⁰⁹ § 9 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³¹⁰ Čl. 6 ods. 4 Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

³¹¹ Čl. 2 a 7 Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

³¹² Čl. 2, Čl. 9 ústavný zák. č. 357/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³¹³ Anonymný rozhovor, 14.6. 2011 a 20.6.2011.

³¹⁴ Denník SME: www.sme.sk/c/6121995/gasparovic-neodhali-komu-dal-milost.html (citované 1.11. 2011).

Skóre: 0

Do akej miery sú v praxi transparentné relevantné aktivity prezidenta alebo Kancelárie prezidenta?

Kancelária prezidenta síce zverejňuje ročný rozpočet úradu na svojej webovej stránke, ten však postráda detailné informácie, napríklad o spôsobe delenia výdavkov, a tým neumožňuje či sťažuje prípadnú verejnú kontrolu.

V súlade so zákonnými úpravami zverejňovania majetkových priznaní, ktoré sa vzťahujú aj na prezidenta, majetkové priznania prezidenta sú zverejnené na webovej stránke NR SR.³¹⁵ Všeobecná kritika majetkových priznaní verejných činiteľov v SR, týkajúca sa neoveriteľnosti a všeobecnosti údajov uvedených v priznaniach, sa týka aj majetkového priznania, ktoré musí podávať hlava štátu. Z uvedených dôvodov sa stráca význam samotného zverejňovania ako nástroja transparentnosti.³¹⁶

Spôsoby komunikácie, využívané prezidentom pri vysvetľovaní svojich rozhodnutí, napríklad vetovania zákonov a ich vrátenia NR SR, majú často formu tlačových konferencií. Tie sú považované za málo prínosné z hľadiska zvyšovania transparentnosti rozhodovacích procesov.³¹⁷ Verejnosť má možnosť získať informácie prostredníctvom zákona o slobodnom prístupe k informáciám.^{318/319}

Od druhej polovice roka 2010 je zverejňovanie faktúr, zmlúv o poskytovaní služieb a podobných informácií povinné zo zákona a uplatňuje sa v praxi.³²⁰ V poslednej dobe sa objavili pochybnosti o vysokých nákladoch, spojených s udržiavaním prázdnej prezidentskej vily v Bratislave, pričom Kancelária prezidenta odmietla zverejniť detailné informácie o štruktúre nákladov.³²¹ Podobne odmietol prezident a jeho kancelária zverejniť detailné informácie o poskytnutých amnestiách. Na rozdiel od svojho českého kolegu, slovenský prezident necíti potrebu dané informácie verejnosti poskytnúť.³²²

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú, aby prezident a zamestnanci Kancelárie prezidenta museli niesť zodpovednosť za svoju činnosť a podávať o nej informácie?

Okrem zodpovedania sa občanom, ktorí prezidenta volia, sa prezident nepriamo zodpovedá aj Národnej rade SR, ktorá má právomoc za presne špecifikovaných okolností prezidenta zbaviť funkcie. Ide o prípady konania proti záujmom štátu a jeho zvrchovanosti, ohrozenia jeho celistvosti, či demokratického zriadeniu SR.^{323/324}

³¹⁵ www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=Gasplvan.

³¹⁶ Anonymný rozhovor, 14.6. 2011.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Zák.č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

³¹⁹ Rozhovor autora s Marekom Trubačom, Kancelária prezidenta, Bratislava 21.6.2011.

³²⁰ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

³²¹ Denník SME: www.sme.sk/c/5998735/prazdna-vila-pre-prezidenta-stoji-tisice-eur.html (naposledy navštívené 15.9.2011).

³²² Denník SME: www.sme.sk/c/6121995/gasparovic-neodhali-komu-dal-milost.html (naposledy navštívené: 1.11.011).

³²³ §105 zákona č. 350/1996 Z.z., Rokovací poriadok Národnej rady Slovenskej republiky.

³²⁴ § 107, Ústava SR.

Legislatíva nijakým spôsobom neurčuje nástroje zodpovedania sa verejnosti a poskytovanie informácií je čisto na rozhodnutí prezidenta. Neexistujú ani žiadne špecifické požiadavky na konzultácie s verejnosťou alebo konkrétnymi skupinami.

Zamestnanci kancelárie sú štátnymi zamestnancami a vzťahujú sa na nich rovnaké pravidlá ako na štátnych zamestnancov, t.j. za svoju činnosť sa zodpovedajú v rámci ustanovení zákona o štátnej službe, Zákonníka práce, Trestného zákona a iných relevantných zákonov.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

Do akej miery v praxi existuje efektívny dohľad nad činnosťou prezidenta?

Postavenie prezidenta ako priamo volenej hlavy štátu prináša istú mieru zodpovedania sa voličom za svoju činnosť. Ústava tiež presne špecifikuje dôvody, za ktorých môže parlament iniciovať referendum o odvolaní prezidenta, a za ktorých môže Ústavný súd rozhodnúť o uvoľnení funkcie prezidenta.

S výnimkou uvedených prípadov však v praxi nefungujú kontrolné mechanizmy, týkajúce sa pôsobenia prezidenta. A to ani v súvislosti s rozpočtovými záležitosťami Kancelárie prezidenta. Za rozpočet vo všeobecnosti zodpovedá vedúci Kancelárie prezidenta. Informácie sa zverejňujú na ročnej báze (napríklad rozpočet a výdavky), poskytované údaje však plnia iba informatívnu, nie vysvetľovaciu funkciu.³²⁵

Počas pôsobenia súčasného prezidenta nevzniklo podozrenie z činnosti, ktorá by mohla viesť k začatiu procesu odvolávania z funkcie.

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaručujú integritu prezidenta?

V súčasnosti neexistuje pre prezidenta ani zamestnancov Kancelárie prezidenta etický kódex. Podľa Ústavy SR prezident vykonáva svoju funkciu podľa svojho vedomia a svedomia.³²⁶ Existujú však formálne pravidlá a obmedzenia, ktoré sa uplatňujú na prezidenta v súvislosti s potenciálnym konfliktom záujmov.³²⁷

Prezident ako verejne činná osoba nemôže prijímať či žiadať dary, ani získať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie. To sa nevzťahuje na dary v rámci oficiálnych aktivít, ako sú napríklad štátne návštevy, ako aj dary prijaté v súlade so zákonom.³²⁸

V súvislosti s prechodom zamestnania zo súkromnej do verejnej sféry a opačne existujú isté obmedzenia, týkajúce sa zamestnávania bývalých prezidentov, konkrétne zo strany biznisu alebo

³²⁵ Anonymný rozhovor, 10.5.2011.

³²⁶ Čl. 101 Ústavy SR.

³²⁷ Čl.2 a 4 ústavný zák. č. 357/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³²⁸ Ibid.

iných subjektov, ktoré profitovali, boli podporované alebo im bola poskytnutá pomoc na základe rozhodnutia verejne činnnej osoby v posledných dvoch rokoch výkonu funkcie.³²⁹

Legislatívna úprava ochrany oznamovateľov trestnej činnosti (whistleblowerov) v súvislosti s prezidentským úradom neexistuje.

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 0

Do akej miery je v praxi zaistená integrita prezidenta?

Vychádzajúc zo širokého chápania významu ústavného ustanovenia, upravujúceho vykonávanie funkcie podľa svojho vedomia a svedomia, je ťažké posúdiť súlad činnosti prezidenta s pravidlami integrity. Obzvlášť, keď absentujú formálne pravidlá, napríklad etický kódex. V ostatnom roku neboli hlásené žiadne porušenia konfliktu záujmov. Napriek tomu sme počas pôsobenia súčasného prezidenta neboli svedkami jeho aktívneho vystupovania v situáciách, v ktorých bolo zrejmé, že politici nekonajú vo verejnom záujme. Stačí spomenúť predražené tendre, zneužívanie fondov, skorumpované a manipulované súdnictvo. Mlčanie prezidenta naznačuje nedostatok podpory v boji proti korupcii a za šírenie princípov integrity.³³⁰

Angažovanie sa v protikorupčných témach

Skóre: 0

Do akej miery je pre prezidenta prioritný boj s korupciou?

Počas zastávania úradu sa súčasný prezident nevyjadroval k témam korupcie a zneužívania verejnej moci, ktoré rezonovali vo verejnosti, najmä v súvislosti s aktivitami predstaviteľov vlády R. Fica. Rovnako prezident nevyvinul aktivitu a neinicioval legislatívne zmeny v súvislosti s bojom proti korupcii. Naopak, svojim mlčaním a odmietaním osvojenia si štandardov, napríklad v súvislosti s nezverejnením detailných informácií o amnestiách, prispieva k zachovávaniu status quo.³³¹

³²⁹ Čl. 2 a 8 Ibid.

³³⁰ Anonymný rozhovor, 10.5.2011 a rozhovor, 14.6.2011.

³³¹ Denník SME: www.sme.sk/c/6121995/gasparovic-neodhali-komu-dal-milost.html (navštívené: 1.11.2011).

8.4 Miestna štátna správa

Zhrnutie

Miestna štátna správa disponuje adekvátnymi finančnými a technickými prostriedkami na výkon svojich funkcií v rozsahu, definovanom legislatívou. K personálnym zmenám dochádza po každých parlamentných voľbách na základe zmien v ministerských pozíciách. Politické nominácie sú bežné, najmä na stredných a vyšších riadiacich pozíciách. Neexistujú žiadne predpisy, ktoré by zabráňovali prehnanému politickému zasahovaniu do vymenovávania a povyšovania štátnych zamestnancov.

Štátni zamestnanci podávajú majetkové priznanie vedúcemu úradu, nadriadený však len skontroluje jeho formálnu správnosť, keďže iná forma dohľadu nie je zavedená.

Zákon o slobode informácií³³² stanovuje podmienky, postupy a rozsah slobodného prístupu k informáciám. Prístup občanov k informáciám o miestnej štátnej správe bez použitia žiadosti o informáciu je obmedzený a obsahuje vážne právne medzery.

V dôsledku absencie právnej úpravy ochrany oznamovateľov nekalých praktík (tzv. *whistleblowerov*) je ochrana osôb oznamujúcich zločiny a nekalé praktiky v miestnej štátnej správe nedostatočná a v podstate neexistuje. Zákon o štátnej službe³³³ nestanovuje obmedzenia v možnostiach zamestnania v súkromnom sektore po skončení výkonu štátnej služby.

Základné mechanizmy integrity v miestnej štátnej správe sú väčšinou nefunkčné. Podobne ako v prípade ústrednej štátnej správy, v miestnej štátnej správe chýba kultúra etických kódexov, pravidiel o konflikte záujmov, alebo vytvárania pozícií zodpovedných za problematiku integrity zamestnancov a úradu.

Miestna štátna správa Celkové skóre: 40/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 42/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	50	25
Systém spravovania 54/ 100	Transparentnosť	100	25
	Zodpovedanie sa	75	25
	Mechanizmy integrity	75	25
Prínos 25/ 100	Vzdelávanie verejnosti	25	

³³² Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³³³ Zákona č. 400/2009 Z.z.o štátnej službe zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Organizácia a štruktúra

Štátnu správu na Slovensku tvoria orgány ústrednej štátnej správy a miestnej štátnej správy. Miestna štátna správa plní úlohy štátnej správy v rámci územnosprávnych celkov a skladá sa zo všeobecnej miestnej štátnej správy (obvodné úrady) a špecializovanej miestnej štátnej správy (napríklad Krajské školské úrady, Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny SR). Obvodné úrady sú rozpočtovými organizáciami štátu. Prednostu obvodného úradu vymenúva vláda SR na návrh ministra vnútra. Ministerstvo taktiež určuje vnútornú štruktúru a organizáciu obvodného úradu.

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 50

Do akej miery disponuje miestna štátna správa adekvátnymi zdrojmi na efektívny výkon svojich povinností?

Z hľadiska ľudských zdrojov je situácia v miestnej štátnej správe podobná situácii v ústrednej štátnej správe. Personálne zmeny sa dejú po každých voľbách na základe zmien v ministerských pozíciách. Politické nominácie sú bežné, najmä na stredných a vyšších riadiacich pozíciách. V niektorých slovenských regiónoch sa dokonca dosadzovanie do riadiacich pozícií na základe straníckej príslušnosti považuje za lukratívnu odmenu.³³⁴ Zmeny na nižších riadiacich pozíciách sú menej obvyklé.³³⁵ Plat úradníka miestnej štátnej správy je v mnohých regiónoch vyšší a viac motivujúci ako plat zamestnanca miestnej samosprávy, čo zvyšuje lukrativnosť práce v miestnej štátnej správe.³³⁶ Priemerný mesačný plat úradníka regionálnych inštitúcií štátnej správy je odhadovaný na približne 630 EUR.³³⁷ Neexistuje však systém, ktorý by hodnotil kvalitu práce zamestnancov miestnej štátnej správy. Finančné prostriedky a technické vybavenie miestnej štátnej správy sú na priemernej (respektíve dobrej) úrovni a nepredstavujú prekážku pri kvalitnom fungovaní.³³⁸ Hoci pri výmene vlád dochádza k čiastočným personálnym zmenám, dlhodobý trend financovania je stabilný a neboli vyslovené žiadne pochybnosti ohľadom udržateľnosti rozpočtu miestnej štátnej správy.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery je nezávislosť miestnej štátnej správy chránená zákonom?

Nezávislosti miestnej štátnej správy sa týkajú pravidlá uvedené v Zákone o štátnej službe. Podľa zákona sa štátni zamestnanci pri vykonávaní štátnej služby musia riadiť princípmi nestrannosti a

³³⁴ Rozhovor autora s Jánom Marušincom, prezident M.E.S.A 10, v Bratislave, 28. júna 2011.

³³⁵ Rozhovor autora s Erikom Lášticom, Katedra politológie Univerzity Komenského v Bratislave, 23. 6. 2011.

³³⁶ Rozhovor autora s Jaroslavom Pilátom, zástupca vedúceho Úradu Vlády SR, v Bratislave, 20.6. 2011; a s Jánom Marušincom.

³³⁷ www.naseplaty.sk/prehľad-platov/statna-a-verejna-sprava.html [cit. 15. novembra 2011].

³³⁸ Rozhovor s Jaroslavom Pilátom a Jánom Marušincom.

politickej neutrality.³³⁹ Zákon od zamestnancov vyžaduje, aby sa zdržali správania, ktoré by mohlo poškodiť dôveru v ich nezávislé a objektívne rozhodovanie.³⁴⁰

V záujme predchádzania konfliktom záujmov zákon stanovuje povinnosť štátnych zamestnancov zdržať sa správania, ktoré by mohlo spôsobiť konflikt medzi záujmami služobného úradu a osobnými záujmami štátneho zamestnanca.³⁴¹ V tejto súvislosti zákon zdôrazňuje povinnosť „nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný prospech alebo na prospech iného“.³⁴²

Podľa zákona o štátnej službe sa voľné štátnozamestnanecké miesta môžu obsadzovať použitím výberového konania, výberu alebo preložením štátneho zamestnanca.³⁴³ Dočasné miesta sa môžu obsadiť aj bez použitia výberového konania alebo výberu, v závislosti od typu obsadzovaného miesta.³⁴⁴ Cieľom výberového konania alebo výberu je overenie znalostí a schopností potrebných pre pozíciu štátneho zamestnanca.³⁴⁵ Výberové konanie riadi výberová komisia, o ktorej zložení rozhoduje služobný úrad vydaním predpisu.³⁴⁶

Zákon o štátnej službe upravuje postup vymenovania štátnych zamestnancov na funkciu vedúceho štátneho zamestnanca použitím výberového konania alebo aj bez použitia výberového konania v prípade, že sa jedná o dočasnú pozíciu.³⁴⁷ Zákon tiež stanovuje pravidlá pre odvolanie vedúceho štátneho zamestnanca³⁴⁸, ako aj pravidlá ukončenia štátnozamestnaneckého pomeru platné pre všetkých zamestnancov.³⁴⁹

Hoci zákon ustanovuje vyššie spomenuté postupy, neexistujú ďalšie nariadenia, ktoré by zabráňovali neprimeranému politickému zasahovaniu do výberu a kariérneho postupu štátnych zamestnancov.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je miestna štátna správa vo svojej činnosti chránená od vonkajších zásahov?

Ako už bolo spomenuté, zamestnanci na stredných a vyšších riadiacich pozíciách v miestnej štátnej správe sa menia na základe politických dohôd po každých voľbách. Všeobecná akceptácia tohto procesu vychádza z politickej dohody koaličných strán, pričom má formu matice pre nominácie na všetkých úrovniach verejnej správy, ako aj štátnych podnikov.³⁵⁰ Zmeny na nižších riadiacich pozíciách závisia od manažmentu na ministerstve, respektíve manažmentu konkrétneho úradu. Charakter úradu hrá pri fluktuácii zamestnancov tiež dôležitú úlohu. Napríklad v prípade orgánov, ktoré vydávajú povolenia na začatie podnikateľských aktivít, dochádza k zmenám na pozíciách častejšie a vo väčšom rozsahu, keďže ekonomické stimuly spojené s ovplyvňovaním rozhodnutí sú

³³⁹ § 60 zákona štátnej služby.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ibid, § 20-21.

³⁴⁴ Ibid, § 17.

³⁴⁵ Ibid, § 22-23.

³⁴⁶ Ibid, § 22.

³⁴⁷ Ibid, § 36.

³⁴⁸ Ibid, § 37.

³⁴⁹ Ibid, § 47, § 50, § 51.

³⁵⁰ SME, 6.9.2011, dostupné na: www.sme.sk/c/6043255/igor-matovic-zverejnil-politicke-nominacie.html [cit. 13. novembra 2011].

silnejšie. Miera fluktuácie v jednotlivých úradoch vyvoláva pochybnosti o nezávislosti štátnych zamestnancov a kvalite ich práce.

Najvypuklejším prípadom v nedávnej minulosti, ktorý umocnil spomínané pochybnosti, bol prípad „pezinskej skládky“. V tomto prípade došlo k spojeniu politického a ekonomického záujmu u osoby, ktorá bola zapojená do procesu výstavby skládky odpadu v blízkosti ľudských obydľí (investor bol rodinný príslušník) a rozhodovacieho procesu štátneho orgánu, kde dotyčná osoba vystupovala ako nominant hlavnej koalície strany.³⁵¹

Na druhej strane, v orgánoch, ktoré vydávajú bežné povolenia, je fluktuácia zamestnancov menšia.³⁵² Jedna z príčin, ktorá naopak znižuje tendenciu k častým personálnym zmenám, je potreba zachovať funkčnosť orgánu a jeho inštitucionálnu pamäť. Tento fenomén sa prejavuje najmä v orgánoch s vysokou úrovňou odbornosti, kde náklady spojené so zmenami na nižších riadiacich pozíciách sú príliš vysoké.³⁵³ Aj keď existujú pravidlá pre vymenovávanie a kariérny postup úradníkov v miestnej štátnej správe, sú prevažne len formálne a stredné a vyššie riadiace pozície sú obsadzované na základe politických dohôd. Z tohto hľadiska sú neformálne kompetencie riadiacich pracovníkov v prijímaní a prepúšťaní zamestnancov značné, a to aj napriek existujúcim právnym ochranným mechanizmom.³⁵⁴ Riadiaci pracovníci môžu prepustiť „nežiaduceho“ zamestnanca v priebehu troch mesiacov zmenou organizačnej štruktúry alebo použitím iných nástrojov. Táto situácia je dôsledkom historického vývoja, na základe ktorého noví riadiaci pracovníci nemali záujem si ponechať zamestnancov prijatých predchádzajúcimi riadiacimi pracovníkmi, keďže dôvera by medzi nimi bola veľmi nízka.³⁵⁵

Nestrannosť miestnej štátnej správy závisí aj od zamerania konkrétneho úradu. Napríklad lesné úrady čelia veľkému tlaku zo strany lobistov a záujmových skupín. Na druhej strane je však situácia v prípade úradov vydávajúcich bežné povolenia neutrálnejšia, čo zvyšuje predpoklad väčšej nestrannosti ich konania.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré majú zabezpečiť transparentnosť v manažmente financií, ľudských zdrojov a informácií v miestnej štátnej správe?

Podľa zákona o štátnej službe štátni zamestnanci podávajú vedúcemu úradu svoje majetkové priznanie do 30 dní od nástupu do štátnej služby a k 31. marcu každého roka za predchádzajúci kalendárny rok.³⁵⁶ Vedúci úradu podáva majetkové priznanie Úradu vlády SR. Majetkové priznanie musí obsahovať informácie ohľadne nehnuteľného majetku, hnutelného majetku a majetkových právach.³⁵⁷ Vedúci úradu preskúma úplnosť majetkového priznania a ak je potrebné, písomne požiada štátneho zamestnanca o spresnenie alebo doplnenie informácií v majetkovom priznaní.³⁵⁸ Vedúci úradu majetkové priznanie vyhodnotí, aby posúdil rast majetku.³⁵⁹ V prípade, že má

³⁵¹ SME, 27 februára 2009, dostupné na: www.sme.sk/c/3751250/budovanie-skladky-v-pezinku-pozastavia.html [cit. 13. novembra 2011].

³⁵² Rozhovor autora s Erikom Lášticom a Jánom Marušincom.

³⁵³ Rozhovor autora s J. Pilátom a J. Marušincom.

³⁵⁴ § 47-50 zákona o štátnej službe.

³⁵⁵ Rozhovor autora s Jánom Marušincom.

³⁵⁶ § 63 zákona o štátnej službe.

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Ibid, § 64.

³⁵⁹ Ibid.

pochybnosti o pravdivosti uvedených údajov v súvislosti s nehnuteľným majetkom, štátny zamestnanec predloží dokument obsahujúci informácie o dátume a spôsobe nadobudnutia majetku, jeho hodnote alebo nákladoch spojených s jeho vyhotovením.³⁶⁰ V prípade, že sa jedná o hnutel'ný majetok, štátny zamestnanec predloží informácie o svojom hnutel'nom majetku a majetkových právach.³⁶¹ Ak sa pri vyhodnotení majetkového priznania zistí prírastok v majetku, ktorý presahuje súhrn jeho platu a iných príjmov, štátny zamestnanec je povinný vyčísl'ť hodnotu majetku alebo preukázať jeho pôvod v lehote stanovenej vedúcim úradu, nie kratšej ako 60 dní.³⁶²

Na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám sú orgány miestnej štátnej správy povinné sprístupniť informácie o svojich kompetenciách, organizačnej štruktúre, ako aj zoznam predpisov a nariadení, ktorými sa riadia.³⁶³ Taktiež sú povinné zverejniť, akým spôsobom môžu občania získať od nich informácie, alebo akým postupom majú podávať sťažnosti a žiadosti, ako aj o spôsoboch, akými môžu občania podávať iné podnety a tiež o postupe pri vybavovaní, ktorý orgán miestnej štátnej správy dodržiava pri ich vybavovaní.³⁶⁴

Zákon tiež vyžaduje, aby orgány miestnej štátnej správy zverejňovali „materiály programového, koncepčného a strategického charakteru a znenie navrhovaných právnych noriem po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie“.³⁶⁵

Podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám zverejňujú orgány miestnej štátnej správy písomné zmluvy, ktoré obsahujú informácie, získané za verejné prostriedky alebo týkajúce sa používania verejných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu alebo s finančnými prostriedkami EÚ.³⁶⁶ Tieto dokumenty sa zverejňujú prostredníctvom oficiálnej web stránky orgánu alebo Obchodného vestníka.³⁶⁷

Orgány miestnej štátnej správy zverejňujú kópie objednávok na tovar a služby na svojich oficiálnych webových stránkach do desiatich pracovných dní od ich vyhotovenia. Taktiež zverejňujú kópie faktúr za tovar a služby do desiatich pracovných dní od dátumu ich doručenia a najneskôr do tridsiatich dní od dátumu zaplattenia.³⁶⁸

Podľa zákona o verejnom obstarávaní je verejný obstarávateľ a obstarávateľ povinný viesť evidenciu obsahujúcu všetky doklady a dokumenty z použitého postupu obstarávania a uchováva ich po dobu päť rokov od uplynutia lehoty viazanosti ponúk.³⁶⁹ Dokumentácia obsahuje zdôvodnenie použitia rokovacieho konania, súťažného dialógu alebo použitia zrýchleného postupu v užšej súťaži alebo v rokovacom konaní so zverejnením.³⁷⁰ Zákon o verejnom obstarávaní požaduje vypracovanie správy o každej zákazke, o rámcovej dohode a o každom zriadení dynamického nákupného systému, ktorá sa zahrnie do dokumentácie.³⁷¹ Správa obsahuje identifikáciu verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, predmet a hodnotu zákazky.³⁷² Taktiež obsahuje identifikáciu úspešného uchádzača, odôvodnenie výberu jeho ponuky a podiel zákazky,

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ § 64 zákona č.400/2009 o štátnej službe..

³⁶² Ibid.

³⁶³ § 5 zákona o slobode informácií.

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ Ibid, § 5a.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Ibid, § 5b.

³⁶⁹ § 21 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov, v znení neskorších predpisov. (o verejnom obstarávaní).

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² Ibid.

ktorý plánuje zadať tretím osobám.³⁷³ Odôvodnenie vylúčenia mimoriadne nízkych ponúk a odôvodnenie použitia konkrétneho obstarávacieho postupu sú tiež súčasťou dokumentácie.³⁷⁴

Zákon ukladá verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi povinnosť požiadať predložiť kompletnú dokumentáciu ÚVO, Protimonopolnému úradu SR (ďalej len PMÚ), súdom a orgánom činným v trestnom konaní, ako aj ďalším kontrolným orgánom, ak tak ustanovuje zákon.³⁷⁵

Zákon o štátnej službe stanovuje spôsob obsadzovania štátnozamestnaneckých miest. Voľné štátnozamestnanecké miesta sa obsadzujú na základe výberového konania, výberu alebo bez výberového konania alebo výberu, ak sa jedná o dočasnú pozíciu.³⁷⁶ Vonkajšieho výberového konania sa zúčastňujú občania uchádzajúci sa o štátnu službu a štátni zamestnanci, zatiaľ čo vnútorné výberové konanie sa týka štátnych zamestnancov pracujúcich v príslušnom služobnom úrade.³⁷⁷ Výberu sa zúčastňujú občania a štátni zamestnanci.³⁷⁸

Podľa zákona je služobný úrad povinný oznámiť informácie o výberovom konaní alebo výbere v tlači alebo v iných verejnosti všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie najmenej tri týždne pred jeho začiatkom.³⁷⁹ Informácie o vnútornom výberovom konaní služobný úrad oznámi prostredníctvom všeobecne prístupného prostriedku komunikácie v služobnom úrade a na mieste, ktoré je prístupné všetkým zamestnancom služobného úradu.³⁸⁰

Transparentnosť (prax)

Skóre: 25

Do akej miery sú opatrenia týkajúce sa transparentnosti manažmentu financií, ľudských zdrojov a informácií v miestnej štátnej správe implementované?

Prístup občanov k informáciám o miestnej štátnej správe bez použitia žiadosti o informáciu je obmedzený a dostupnosť informácií má vážne medzery. Kvalita poskytovania informácií na úrovni miestnej štátnej správy nepredstavovala prioritu pre žiadnu z doterajších vlád.³⁸¹ Webové stránky mnohých orgánov neobsahujú dostatok informácií. Taktiež nie je jasné, ako fungujú procesy získavania informácií, čo musia občania splniť a aké lehoty musia dodržať pre získanie potrebných informácií.³⁸² V prípade miestnej štátnej správy existuje veľká informačná asymetria ohľadom jej aktivít a v praxi nie sú k dispozícii žiadne nástroje, ktoré by mohli túto asymetriu zmenšiť. Chýbajú takzvané „one stop shops“ (jednotné kontaktné body pre zákazníka), ktoré by zjednodušili a uľahčili prístup občanov k službám. Miestna štátna správa tak predstavuje veľkú pavučinu úradov s minimálnymi informačnými väzbami medzi nimi, čo sa odráža na možnosti prístupu občanov k informáciám.³⁸³

V praxi zamestnanci miestnej štátnej správy podávajú majetkové priznania v súlade so zákonom. Tak ako v iných oblastiach, aj tu sú majetkové priznania nedostatočne špecifické a takmer

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ § 22 zákona o štátnej službe.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Ibid, § 23.

³⁷⁹ Ibid, § 22-23.

³⁸⁰ Ibid, § 22.

³⁸¹ Rozhovor autora s Erikom Lášticom a Jánom Marušincom.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Rozhovor autora s Erikom Lášticom a Jánom Marušincom.

nekontrolované, takže zamestnanec môže uviesť v majetkovom priznaní prakticky čokoľvek pri minimálnej hrozbe odhalenia.³⁸⁴

Prijímanie zamestnancov formálne prebieha v súlade so zákonom, čo znamená, že pozícia sa obsadzuje na základe postupu uvedeného v zákone. V praxi je však výberové konanie často vopred dohodnutým procesom a pozícia (napríklad v komisii) je v takýchto prípadoch obsadená človekom, ktorý zabezpečí „požadovaný výsledok“. Informácie o výberových konaniach sú dostupné na internete, ale dôvera občanov vo férovosť a transparentnosť týchto procesov je sporná a vyúsťuje do nízkeho záujmu o pozície v miestnej štátnej správe.³⁸⁵

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú, že zamestnanci miestnej štátnej správy musia podávať správy o svojej činnosti a zodpovedať sa za ňu?

Právna úprava „whistleblowingu“ neexistuje. Podľa hodnotiacej správy TIS, „zákon o štátnej službe poskytuje štátnemu zamestnancovi možnosť podať sťažnosť svojmu služobnému úradu v záležitostiach týkajúcich sa výkonu štátnej služby, a v niektorých prípadoch tiež ukladá štátnemu zamestnancovi povinnosť oznámiť nadriadenému alebo orgánu činnému v trestnom konaní stratu alebo poškodenie majetku vlastneného alebo spravovaného služobným úradom. Právny predpis deklaruje právo podať sťažnosť, na druhej strane však nedokáže zabezpečiť štátnemu zamestnancovi ochranu pred možným postihom.“³⁸⁶

Občania môžu podať sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, ktorý stanovuje postupy vybavovania sťažností. Všetky orgány štátnej správy sú povinné prijímať sťažnosti. Prijatú sťažnosť vybaví orgán, ktorého predmetom činnosti je oblasť, v ktorej boli podľa sťažovateľa porušené jeho práva.³⁸⁷ Ak prijatá sťažnosť nie je v kompetencii orgánu, sťažnosť je postúpená orgánu príslušnému na vybavenie sťažnosti najneskôr do desiatich pracovných dní od jej doručenia, pričom orgán je povinný upovedomiť o skutočnosti sťažovateľa.³⁸⁸

Sťažnosť nesmie vybavovať štátny zamestnanec, na ktorého je sťažnosť určená, zamestnanec v jeho pôsobnosti, alebo zamestnanec, ktorého nezaujatosť by mohla byť ovplyvnená jeho vzťahom k sťažovateľovi, predmetu sťažnosti alebo zamestnancovi, ktorého konanie je dôvodom sťažnosti.³⁸⁹ Príslušný orgán je povinný spracovať a vybaviť sťažnosť do 60 pracovných dní. Orgány štátnej správy sú povinné viesť centrálny register sťažností oddelene od ostatných dokumentov. Evidencia sťažnosti musí obsahovať údaje o dátume podania sťažnosti, meno a adresu sťažovateľa, meno zamestnanca, ktorému bola pridelená sťažnosť na vybavenie, výsledok prešetrenia sťažnosti a iné.³⁹⁰ Zápisnica o prešetrení sťažnosti obsahuje údaje o osobe zodpovednej za nedostatky, ktoré viedli k podaniu sťažnosti, o prijatých opatreniach na odstránenie nedostatkov a o príčinách ich vzniku, a oznámenie o opatrení sťažovateľovi.³⁹¹

³⁸⁴ Rozhovor autor s Jánom Marušincom.

³⁸⁵ Rozhovor autora s Erikom Lášticom, Jánom Marušincom a Jaroslavom Pilátom.

³⁸⁶ Transparency International Slovensko: Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku, Bratislava, 2009, s. 44-45.

³⁸⁷ § 11 Zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sťažnostiach“).

³⁸⁸ Ibid, § 9.

³⁸⁹ Ibid, § 12.

³⁹⁰ § 1-13 zákona o sťažnostiach.

³⁹¹ Ibid, § 19.

Čo sa týka trestnoprávnej zodpovednosti štátnych zamestnancov, podliehajú rovnakým pravidlám ako akýkoľvek občan. Špecificky, vzhľadom na charakter práce týchto zamestnancov, sa ich týkajú najmä nasledujúce ustanovenia Trestného zákona: Môžu byť obžalovaní z vydierania a potrestaní odňatím slobody na dva až päť rokov.³⁹² Ak štátny zamestnanec prijme, požiadala alebo si dá sľúbiť úplatok priamo či cez sprostredkovateľa, potrestá sa odňatím slobody na päť až dvanásť rokov.³⁹³ Vyzvedanie a vyzradenie utajovaných skutočností z dôvodu ochrany záujmov Slovenskej republiky nepovolanej osobe je považované za trestný čin a potrestá sa odňatím slobody na jeden rok.³⁹⁴ Vyzvedanie a úmyselné vyzradenie utajovaných skutočností so stupňom prísne tajné alebo tajné nepovolanej osobe je považované za trestný čin a môže sa potrestať odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky.³⁹⁵ Vyzradenie skutočnosti utajovanej z dôvodu ochrany záujmov štátu nepovolanej osobám z nedbanlivosti sa potrestá odňatím slobody na tri roky.³⁹⁶

Podľa zákona o kontrole v štátnej správe kontroluje Úrad vlády SR v orgánoch miestnej štátnej správy plnenie úloh štátnej správy, efektívnosť štátnej správy, vybavovanie petícií a sťažností a vykonávanie úloh vyplývajúcich z uznesení vlády.³⁹⁷ Vnútorné kontroly sa vykonávajú na základe osobitných predpisov.³⁹⁸ Zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite stanovuje tri kontrolné mechanizmy, ktorými sú finančná kontrola, vnútorný audit a vládny audit. Finančná kontrola zabezpečuje hospodárny výkon verejnej správy, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami a informovanie vedúceho orgánu verejnej správy o hospodárení s verejnými prostriedkami.³⁹⁹ Cieľom vnútorného auditu je zdokonaľovať riadiace a kontrolné procesy prostredníctvom nezávislých hodnotení. Vnútorný audit napomáha plneniu úloh kontrolovaného subjektu a zlepšovaniu efektívnosti riadenia rizík v rámci subjektu.⁴⁰⁰

Úlohou vládneho auditu, ktorý vykonáva Ministerstvo financií, je najmä kontrolovať a hodnotiť dodržiavanie právnych predpisov, uzatvorených zmlúv, splnenie podmienok pre poskytnutie verejných prostriedkov, správnosť informácií o finančných operáciách a hospodárení kontrolovanej jednotky a ďalšie skutočnosti.⁴⁰¹

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Do akej miery musia v praxi zamestnanci miestnej štátnej správy podávať správy o svojej činnosti a zodpovedať sa za ňu?

Na úrovni miestnej štátnej správy nie sú v praxi k dispozícii žiadne účinné nástroje kontroly, ktoré by boli schopné odhaliť nedostatky a nekalé praktiky. Vedúci úradu je zodpovedný vláde a o činnosti úradu ju informuje prostredníctvom výročných správ. Keďže sú predstavitelia úradov často politicky spriaznení, podávanie správ je spravidla iba formálnou záležitosťou.⁴⁰²

³⁹² § 189 Zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (trestný zákon).

³⁹³ Ibid, § 329.

³⁹⁴ Ibid, § 353.

³⁹⁵ Ibid, § 319.

³⁹⁶ Ibid, § 320.

³⁹⁷ § 2 zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

³⁹⁸ Ibid, § 6.

³⁹⁹ § 4 Zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v znení neskorších predpisov („zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite“).

⁴⁰⁰ § 26 zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite.

⁴⁰¹ Ibid, § 35b.

⁴⁰² Rozhovor autora s Erikom Lášticom.

NKÚ disponuje nástrojmi na kontrolu miestnej štátnej správy, pričom sa zameriava najmä na kontrolu dodržiavania právnych predpisov a výdavkov. NKÚ nepôsobí ako audítor hodnotiaci vnútorné mechanizmy príslušného orgánu. Vnútorná kontrola má na starosti časť kontrolnej právomoci, nie je však nezávislá od miestnej štátnej správy.⁴⁰³ ÚVO vykonáva kontroly ex post, nie kontroly ex ante. Navyše, nezávislosť ÚVO je diskutabilná na základe vyjadrení politikov, napríklad bývalého premiéra R. Fica, ktorý vyhlásil, že pozícia predsedu ÚVO patrí opozícii a tá by mala vymenovať do funkcie svojho zástupcu.⁴⁰⁴ Povinné zverejňovanie zmlúv ako podmienka pre nadobudnutie ich platnosti stalo účinnou formou kontroly.

Vzhľadom na absenciu právnych predpisov o ochrane „whistleblowerov“ je ochrana osôb oznamujúcich zločiny a nekalé praktiky v miestnej štátnej správe nedostatočná, respektíve neexistuje. Jednou z mála možností ochrany „whistleblowerov“ je iniciovanie vnútornej kontroly, ktorá by mala byť anonymná.

Sťažnosti občanov sú riešené na základe zákona o sťažnostiach,⁴⁰⁵ ktorý poskytuje orgánom miestnej štátnej správy 30-dňovú lehotu na poskytnutie odpovede sťažovateľovi. Samotný inštitút sťažností však má otázný význam a minimálny reálny dopad, pretože neobsahuje možnosť súdneho preskúmania alebo účasti v konaní.⁴⁰⁶

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré majú zaistiť integritu zamestnancov miestnej štátnej správy?

Etický kódex pre zamestnancov štátnej správy, vydaný Ministerstvom vnútra SR, stanovuje základné pravidlá správania zamestnancov štátnej správy na základe všeobecne uznávaných morálnych a spoločenských pravidiel a hodnôt, a tiež stanovuje pravidlá týkajúce sa darov a iných výhod, konfliktu záujmov a zneužitia služobného postavenia, ktoré sú z veľkej časti zakotvené aj v zákone o štátnej službe.⁴⁰⁷ Štátni zamestnanci sú povinní riadiť sa týmito pravidlami pri spoločenskom styku s občanmi, právnickými osobami, s predstavenými a inými štátnymi zamestnancami.⁴⁰⁸

Zákon o štátnej službe v povinnostiach a obmedzeniach štátnych zamestnancov uvádza povinnosť zdržať sa správania, ktoré by mohlo spôsobiť konflikt medzi záujmami služobného úradu a osobnými záujmami štátnych zamestnancov.⁴⁰⁹ Zákon ustanovuje povinnosť štátneho zamestnanca nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom štátnej služby pre svoj osobný prospech alebo prospech iného,⁴¹⁰ ako aj povinnosť zachovávať dôvernosť takých informácií.⁴¹¹ Zákon taktiež vyžaduje ochranu štátneho majetku zverenému štátnemu zamestnancovi pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím na neoprávnené účely, a jeho hospodárne využívanie.⁴¹²

⁴⁰³ Rozhovor autora s Jánom Marušinom.

⁴⁰⁴ SME, 15. júna 2011, dostupné na: www.sme.sk/c/5938918/fico-v-otvorenom-liste-radicovej-kritizoval-nedodrzanie-dohody-o-uvo.html [cit. 13.11.2011].

⁴⁰⁵ Zákon o sťažnostiach.

⁴⁰⁶ Rozhovor autora s Erikom Lášticom a Jánom Marušinom.

⁴⁰⁷ www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca [cit. 22.6.2011].

⁴⁰⁸ Ibid. [cit. 22.6.2011].

⁴⁰⁹ § 60 zákona o štátnej službe.

⁴¹⁰ Ibid.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Ibid.

Zákon nepovoľuje štátnym zamestnancom prijímanie darov alebo iných výhod od fyzických alebo právnických osôb alebo vyžadovanie darov či iných výhod v súvislosti s výkonom štátnej služby.⁴¹³ Dary a iné výhody, poskytnuté zamestnávateľom alebo v rámci oficiálnych stretnutí, sú považované za výnimku.⁴¹⁴

Zákon o štátnej službe štátnym zamestnancom nepovoľuje vykonávanie podnikateľskej činnosti, členstvo v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch právnických osôb, ako ani vykonávanie zárobkovej činnosti, ktorá je v opise podobná činnosti, ktorú vykonáva ako štátny zamestnanec.⁴¹⁵ Do 30 dní od nástupu do štátnej služby musí štátny zamestnanec ukončiť svoju podnikateľskú činnosť, zárobkovú činnosť podobnú jeho činnosti v štátnej službe a pôsobenie v riadiacich, kontrolných a dozorných orgánoch právnických osôb, ak je toto pôsobenie v rozpore s predpismi uvedenými v zákone o štátnej službe.⁴¹⁶ Zákon o štátnej službe však neustanovuje pravidlá, týkajúce sa obmedzení v možnostiach ďalšieho zamestnania po skončení výkonu štátnej služby.

Služobný úrad reguluje služobné cesty a rozhoduje o začiatku, celi, použitej doprave, trvaní a účele služobnej cesty. Môže stanoviť aj ďalšie podmienky pre služobné cesty.⁴¹⁷ Zákon taktiež reguluje zamestnávanie blízkych osôb a znemožňuje ich zaradenie do vzájomnej podriadenosti alebo nadradenosti alebo na také pozície, kde by jedna z osôb mala na starosti kontrolu finančných operácií vykonávaných svojou blízkou osobou.⁴¹⁸ Upovedomenie služobného úradu o skutočnostiach, ktoré sú relevantné pre tento predpis, sa vyžaduje pri uchádzaní sa o štátnu službu alebo pri vzniku takej situácie počas výkonu štátnej služby.⁴¹⁹

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je v praxi zaistená integrita zamestnancov miestnej štátnej správy?

Základné mechanizmy zabezpečovania integrity v miestnej štátnej správe sú väčšinou nefunkčné. Podobne ako v prípade ústrednej štátnej správy, aj v miestnej štátnej správe chýba kultúra dodržiavania etických kódexov, pravidiel o konflikte záujmov, a neexistujú pozície úradníkov, ktorý by mali v náplni práce problematiku integrity zamestnancov a úradu. Zamestnanci sú informovaní o etickom kódexe pri nástupe do štátnej služby, ale neskôr neabsolvujú žiadne školenie, týkajúce sa jeho uplatňovania.

Povedomie o kódexe a o pravidlách prijímania či odmietania darov medzi zamestnancami existuje, ale ich aplikácia v praxi je sporná.⁴²⁰ Rovnako absentuje mechanizmus, na ktorý by sa mohol štátny zamestnanec obrátiť v prípade nejasností v pravidlách. Vzhľadom na absenciu právnych predpisov o ochrane „whistleblowerov“ na úrovni miestnej štátnej správy neexistujú mechanizmy, ktoré by umožnili zamestnancom oznámiť nekalé praktiky svojich kolegov alebo nadriadených bez obáv zo straty zamestnania či iných foriem odvety. Čo sa týka verejného obstarávania na úrovni miestnej štátnej správy, nie sú v ňom obsiahnuté protikorupčné ustanovenia, čo súvisí s tým, že pozície

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Ibid. § 61.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ Ibid, § 45.

⁴¹⁸ Ibid, § 30.

⁴¹⁹ Ibid..

⁴²⁰ Rozhovor autora s Erikom Lášticom a Jánom Marušincom.

v systéme sú obsadzované hierarchicky a politické strany šíria svoj vplyv z centra smerom nižšie. Uvažuje sa o potenciálnom zavedení on-line aukčných metód, ktoré by mohli priniesť zmenu.⁴²¹

Vzdelávanie verejnosti

Skóre: 25

Do akej miery miestna štátna správa informuje a vzdeláva verejnosť o jej úlohe v boji proti korupcii?

V praxi nie sú k dispozícii žiadne relevantné a/alebo významné nástroje pre vzdelávanie verejnosti v oblasti boja proti korupcii na úrovni miestnej štátnej správy. Niekoľko ministerstiev (napríklad Ministerstvo obrany SR alebo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR) zriadilo špeciálne telefónne linky a e-mailové adresy pre účel oznamovania korupčného správania v rámci ministerstva. Zatiaľ je príliš skoro na zhodnotenie úspešnosti týchto opatrení vzhľadom na to, že boli zavedené len nedávno. Informácie o zriadení korupčnej linky ministrom obrany L. Galkom boli zverejnené v médiách.⁴²²

⁴²¹ Rozhovor autora s Erikom Lášticom.

⁴²² SME, 10. januára 2011, dostupné na: www.sme.sk/c/5714703/galkova-korupcna-linka-odhaluje-prve-pochybenia.html [cit. 29.11.2011].

8.5 Súdnictvo

Zhrnutie

Stav súdnictva na Slovensku je výsledkom dlhodobého vývoja. Napriek tomu, že sa ústavným zákonom z roku 2001 justícii zaručila nezávislosť a samostatnosť, problémy justície sa tým nielenže nevyriešili, ale naopak narástli. Súdnictvo čelí problémom s nízkou dôveryhodnosťou a kvalitou vymáhania práva. Nedôvera občanov je vysoká, pričom medzi najčastejšie výhrady patria obvinenia zo zneužitia právomoci, protekcie, korupcie, nízkej miery transparentnosti a zodpovedania sa.

Na rozdiel od ostatných foriem štátnej moci, justícia neprešla výraznejšou transformáciou ľudských zdrojov po roku 1989. Po turbulentných 90. rokoch, kedy vláda a NR SR opakovane prekračovali svoje právomoci napríklad ovplyvňovaním výberu sudcov, bol až v roku 2001 schválený ústavný zákon, ktorého cieľom bolo, medzi iným, posilniť nezávislosť súdnictva upravením sudcovského mandátu (bez časového obmedzenia) a zriadením Súdnej rady ako nezávislého orgánu, zaoberajúceho sa záležitosťami v oblasti justície.

Posilnenie nezávislosti súdnictva v roku 2001 však nebolo prepojené so zavedením kontrolných mechanizmov transparentnosti a zodpovedania sa sudcov, ktoré by slúžili na vonkajšiu kontrolu justície. To prispelo k dnešným problémom, týkajúcim sa disciplinárnych stíhaní sudcov kritizujúcich pomery v justícii, údajnej protekcie vo výberovom konaní na post sudcu či na vymenovaní bývalého ministra spravodlivosti Š. Harabina (2006-2009) za predsedu Najvyššieho súdu v roku 2009. Súdnictvo je navyše dlhodobo považované za najkorupčnejšiu⁴²³ a najmenej dôveryhodnú inštitúciu na Slovensku – nedôveruje mu až 32% obyvateľov SR (65% dôveruje).⁴²⁴

Súdna moc Celkové skóre: 49/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 56/ 100	Zdroje	75	50
	Nezávislosť	75	25
Systém spravovania 54/ 100	Transparentnosť	75	50
	Zodpovedanie sa	75	25
	Mechanizmy integrity	75	25
Prínos 38/ 100	Dohľad nad výkonnou mocou	50	

⁴²³ Pozri: Barometer korupcie 2009: <http://transparency.org/content/download/43788/701097> (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴²⁴ Pozri: Standard Eurobarometer 74, 2010 Správa o Slovensku: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_sk_sk_nat.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

	Trestné stíhanie korupcie	25
--	------------------------------	----

Organizácia a štruktúra

Sústava súdov na Slovensku pozostáva z Ústavného súdu, Najvyššieho súdu, krajských a okresných súdov. Súdne spory sa pojednávajú na okresných súdoch, odvolania sa podávajú na ôsmich krajských súdoch. Vrcholným orgánom výkonu súdnictva je Najvyšší súd, ktorý rozhoduje o opravných prostriedkoch podaných proti rozsudkom, vydaným súdmi nižšej inštancie v trestných a občianskoprávných veciach. Ústavný súd pozostáva z trinástich sudcov, ktorí sú menovaní na obdobie dvanástich rokov. Okrem toho, že rozhoduje o súlade noriem nižšej právnej sily s normami vyššej právnej sily, rozhoduje i o rôznych sťažnostiach, podáva výklad ústavy alebo ústavných zákonov, ak je vec sporná. Súdna rada je nezávislým orgánom, združujúci právnikov a sudcov, ktorý vznikol v súlade s ústavným zákonom z roku 2001. Úlohou Súdnej rady je rozhodovať o disciplinárnych konaniach, administratívnych záležitostiach či predkladať návrhy na vymenovanie do funkcie sudcu.

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú zákony, ktorých snahou je zabezpečenie primeraných platov a pracovných podmienok pre súdnu moc?

Ústavný súd a Najvyšší súd hospodária so samostatnými rozpočtovými kapitolami,⁴²⁵ okresné a krajské súdy sú zahrnuté do kapitoly Ministerstva spravodlivosti. Minister financií predkladá súdom návrh rozpočtu na pripomienkovanie, pričom v prípade súdov nižšej inštancie zozbiera námietky a požiadavky k návrhu rozpočtu Ministerstvo spravodlivosti, ktoré ich následne prerokúva s Ministerstvom financií.⁴²⁶ Súdna rada ako samosprávny subjekt má taktiež právo vyjadriť sa k návrhu rozpočtu pre súdy.

Konečnú verziu rozpočtu schvaľuje NR SR. V minulosti však neexistovali jednoznačné pravidlá, určujúce prerozdelenie prostriedkov na nižšie súdy, čo sa pod vedením súčasnej ministerky spravodlivosti zmenilo. Ministerka Žitňanská zaviedla transparentnejšie pravidlá pre pridelovanie financií na základe informačného systému riadenia, ktorého cieľom je znížiť priestor pre vnútornú korupciu na súdoch.

Platy sudcov sú porovnateľné s platmi poslancov, na ktoré sú zároveň naviazané. Ich výška je stanovená zákonom a vypočítaná na začiatku kalendárneho roku na základe zistenej výšky priemernej mesačnej mzdy na Slovensku. Okrem toho možno polročne zohľadniť úroveň inflácie, ak je vyššia ako 10%. V rokoch 1993-2003 sa platy v justícii pohybovali v rozmedzí 70-130 % platov poslancov. Nový platobný výmer, vyplývajúci zo zákona o sudcoch a účinný od roku 2003, zaručil sudcom základný plat v rozsahu 90-125% platu poslanca.⁴²⁷ Od roku 2011 je hrubá mzda sudcu

⁴²⁵ Programové vyhlásenie vlády I. Radičovej však zahŕňa návrh začleniť rozpočtové kapitoly Najvyššieho súdu a Súdnej rady do kapitoly pre Ministerstvo financií. Str. 42: www.vlada.gov.sk/data/files/6258.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴²⁶ Rozhovor autora s M. Luciakom, vedúcim služobného úradu na Ministerstve spravodlivosti, dňa 8. júna 2011.

⁴²⁷ Viac informácií o téme: Staroňová, K. and Láštic, E. (2011, forthcoming). „Into the Labyrinth: The Rewards for High Public Office in Slovakia,“ In: Peters, B. G. and Brans, M. (eds.) Rewards of High Public Officials. (London: Routledge).

totožná s mzdou poslanca.⁴²⁸ Výška platu sudcu zároveň závisí od stupňa súdu a počtu rokov vo funkcii.

Zákon o sudcoch umožňuje sudcom prideliť aj trinásť či štrnásť plat a rôzne ďalšie príplatky a odmeny, napríklad funkčné príplatky určené pre predsedov a podpredsedov súdov (10-20% hrubého platu), odmeny za nadčasy alebo pri životných jubileách. Od roku 2003 majú sudcovia, poberajúci dôchodok, nárok na príspevok k starobnému dôchodku podľa počtu odpracovaných rokov, ktorý môže dosiahnuť až 150% starobného dôchodku (3,75% priemernej mzdy za každý odpracovaný rok, maximálne za 40 odpracovaných rokov). Pri odchode do dôchodku majú sudcovia nárok na odmenu vo výške desiatich mesačných plátov. Legislatíva upravujúca financovanie súdnictva je primeraná a porovnateľná s právnymi mechanizmami vzťahujúcimi sa na ostatných ústavných činiteľov.

Zdroje (prax)

Skóre: 50

Do akej miery v praxi disponuje súdna moc adekvátnou úrovňou finančných zdrojov, zamestnancov a infraštruktúry na efektívne pôsobenie?

Celková výška rozpočtu pre súdnictvo je porovnateľná s okolitými krajinami (Česká republika, Poľsko, Maďarsko),⁴²⁹ ale vnútorné prerozdelenie prostriedkov spôsobuje viaceré problémy. Prvý problém súvisí s výškou plátov sudcov, ktorým bola novelou z roku 2001 zaručená odmena v podobe 13 a 14 platu. V rokoch 2001-2006 však parlament zmrazil štrnásť plátov z dôvodu šetrenia. Po nástupe vlády premiéra Fica (2006-2010) bolo toto opatrenie zrušené a sudcom boli vyplatené odmeny v plnej výške.⁴³⁰ Vláda Ivety Radičovej v dôsledku fiškálnej krízy a potreby zníženia rozpočtového deficitu rozhodla znížiť hrubý poslanecký plat o 15%. Vzhľadom k tomu, že platy všetkých vysokých štátnych funkcionárov sa odvíjajú od platu poslanca, došlo zároveň k poklesu plátov sudcov o 10%. Pre pochybnosti o ústavnosti tohto kroku sa však napokon vláda rozhodla ponechať platy sudcov nezmenené a znížiť len platy poslancov a ostatných ústavných činiteľov.

Druhým problémom je dlhodobé kapitálové poddimenzovanie súdnictva. Ministerstvo spravodlivosti pri prerokovaní návrhu rozpočtu požadovalo od Ministerstva financií okrem iného aj zdroje na kapitálové investície vo výške 2 miliónov EUR na renováciu IT infraštruktúry súdov. Podľa ministerstva je „poddimenzovanie pretrvávajúcim problémom a sudy používajú hardware obstaraný v predstupových programoch Phare z rokov 2000-2001.“⁴³¹

Tretí problém v súvislosti s finančnými zdrojmi v slovenskej justícii súvisí s prebiehajúcim právnym sporom medzi sudcami a štátom, zastúpeným Ministerstvom spravodlivosti. Spor vznikol na

⁴²⁸ Zákon o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov v roku 2010 zaviedol nový vzorec na výpočet základného platu poslanca NR SR v závislosti od výšky deficitu štátneho rozpočtu. Platy poslancov sa tak v roku 2011 znížili o 15% v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Následný pokles v platoch sudcov bol kompenzovaný 5% nárastom plátov sudcov. Pozri novelu zák. č. 500/2010 Z.z.. Ústavnosť novely bola však napadnutá opozičnými poslancami na Ústavnom súde. Ústavný súd vydal v júni 2011 predbežné opatrenie, ktorým sa pozastavila účinnosť novely upravujúcej zníženie plátov sudcov. Pozri: Rozhodnutie Ústavného súdu, 236/2011 Z.z.

⁴²⁹ Viac informácií je dostupných na: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) - Evaluation report of European judicial systems - Edition 2010 (údaje za 2008): Efficiency and quality of justice: <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694098&SecM ode=1&DocId=1653000&Usage=2> (naposledy navštívené 17.11.2011).

⁴³⁰ Rozhodnutie viedlo k neproporčinnému nárastu vo výdavkoch Ministerstva spravodlivosti, ktoré museli byť vyvážené škrtmi vo výdavkoch na infraštruktúru súdnictva a väzníc.

⁴³¹ Návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014, UV-13292/2011, 45/2011, 11.05.2011, www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19651 (naposledy navštívené 17.11.2011).

základe rozhodnutia Ústavného súdu z roku 2009, že zriadenie Špeciálneho súdu v roku 2004 bolo protiústavné. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí ďalej uvádza, že finančná kompenzácia platov sudcov Špeciálneho súdu bola neprimeraná a zároveň diskriminačná voči sudcom iných súdov.⁴³² Na základe tohto právneho stanoviska podali v rokoch 2009-2010 mnohí sudcovia takzvané diskriminačné žaloby. Podľa údajov Ministerstva spravodlivosti podalo žalobu voči Slovenskej republike až 554 sudcov (z 1 400 sudcov), požadujúc celkovú kompenzáciu vo výške viac ako 60 miliónov EUR.⁴³³ Tlač uverejnila napríklad informáciu, že skupina sudcov Najvyššieho súdu požaduje 150 000 EUR na sudcu ako kompenzáciu za údajnú diskrimináciu.⁴³⁴ Ďalej uvádza, že individuálne žaloby boli šablónovite vypracované podľa vzoru z Najvyššieho súdu a používajú sa v nich rovnaké právne argumenty. Ku dnešnému dňu bolo vydané zatiaľ len jedno právoplatné rozhodnutie súdu prvého stupňa, v ktorom bolo sudcovi Najvyššieho súdu pridelená kompenzácia vo výške 90 000 EUR.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery je súdna moc nezávislá podľa zákona?

Nezávislosť súdnictva je garantovaná ústavou a zákonmi, pričom ústava explicitne menuje iba Ústavný a Najvyšší súd. Detailná štruktúra súdov je upravená príslušnými zákonmi. Podľa článku 141 Ústavy SR súdnictvo v SR vykonávajú nezávislé a nestranné súdy, ktoré sú oddelené od iných štátnych orgánov.

Nezávislosť súdnictva bola výrazne posilnená zriadením Súdnej rady v novele ústavy z roku 2001. Súdna rada má 18 sudcov, ktorými sú: a) 8 sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia, b) 3 členovia, ktorých volí a odvoláva NR SR, c) 3 členovia, ktorých vymenúva a odvoláva prezident d) 3 členovia, ktorých vymenúva a odvoláva vláda. Súdna rada volí predsedu Najvyššieho súdu, ktorý je zároveň predsedom Súdnej rady, iniciuje disciplinárne konania a rozhoduje o personálnych otázkach v súdnictve. Sudcovia sú vymenúvaní prezidentom na základe odporúčaní Súdnej rady na dobu neurčitú. Od mája 2011 sú všetky fázy výberového konania, okrem záverečného hlasovania výberovej komisie, verejné.

Proces odvolania sudcu je upravený ústavou a zákonom o sudcoch. Návrh na odvolanie sudcu predkladá Súdna rada prezidentovi, ktorý je povinný odvolať sudcu: a) na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin; b) na základe právoplatného rozhodnutia disciplinárneho súdu za čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom jeho funkcie, alebo; c) na základe zániku oprávnenia sudcu kandidovať. Prezident môže taktiež odvolať sudcu z funkcie na základe návrhu Súdnej rady, ak: a) jeho zdravotný stav mu dlhodobo nedovoľuje (minimálne 1 rok) riadne vykonávať sudcovské povinnosti, alebo b) dosiahol vek 65 rokov.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 25

⁴³² Sudcom Špeciálneho súdu bol pridelený príplatok vo výške šesť násobku priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve, keďže bolo problematické obsadiť miesta špeciálnych sudcov. Viac informácií a špeciálnom súde, pozri: Láštic, E., Constitutional law: Slovakia. European review of public law, 22, 3 (2010), str. 769-779

⁴³³ Denník SME: Sudcovia žiadajú viac ako 60 miliónov eur, www.sme.sk/c/5665408/sudcovia-ziadaju-od-statu-viac-ako-60-milionov-eur.html (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴³⁴ Pozri: Judges' lawsuits rile the country or Diskriminačné žaloby, Slovak Spectator.

Do akej miery pôsobí súdna moc bez zasahovania zo strany vlády a iných aktérov?

V Správe o ľudských právach za rok 2008 sa uvádza, že slovenské súdnictvo je síce formálne nezávislé, ale pretrvávajúce „problémy súvisiace s korupciou, zastrašovaním sudcov, neefektívnosťou a nízkou integritou sudcov oslabujú celkovú nezávislosť justície“.⁴³⁵

Hodnotenie správy vychádza najmä z praktík bývalého ministra spravodlivosti Š. Harabina (2006-2009), ktorý sa v júni 2009 stal predsedom Najvyššieho súdu. Harabin, bývalý predseda Najvyššieho súdu (1998-2003) a predseda Súdnej rady, sa stal ministrom spravodlivosti po voľbách v roku 2006. Súdna rada a disciplinárne senáty zvolené Harabinom rozhodovali o disciplinárnych záležitostiach sudcov veľmi nekonzistentne. Väčšina disciplinárnych konaní vznikla na základe podnetu Harabina, za čo si vyslúžil kritiku médií, mimovládnych organizácií a medzinárodných pozorovateľov.⁴³⁶ Tí poukazovali na skutočnosť, že Harabin využíva disciplinárne konania ako nástroj na potrestanie jeho odporcov.⁴³⁷ V mnohých prípadoch bol sudcom pozastavený výkon funkcie, vrátane zákazu vstupu do budovy súdu, došlo k odňatiu prípadu a výraznému zníženiu platu (až o dve tretiny). Ďalšie nekalé praktiky ministra sa týkali netransparentného vymenovania⁴³⁸ a povýšenia sudcov,⁴³⁹ preloženia postihnutých sudcov na sudy nižšieho stupňa na základe nejasných pravidiel,⁴⁴⁰ ktoré sa evidentne netýkali odbornosti sudcov.

V roku 2008 Harabin navrhol niekoľko noviel zákonov, zvyšujúcich kompetencie Súdnej rady na úkor Ministerstva spravodlivosti. Ich cieľom bolo posilniť pozíciu predsedu Najvyššieho súdu a teda aj predsedu Súdnej rady, na ktorú Harabin ašpiroval. Reakciou na túto situáciu bol vznik neformálnej iniciatívy „105 sudcov“, ktorí zaslali Harabinovi otvorený list, v ktorom kritizovali stav súdnictva a neprimerané disciplinárne konania voči nezávislým sudcom, najmä kritikom Štefana Harabina. Signatári otvoreného listu neskôr zriadili otvorenú platformu s názvom „Otvorené súdnictvo“,⁴⁴¹ ktorej cieľom bolo poukázať na „atmosféru strachu“ v slovenskej justícii. Jednou z hlavných aktivít tejto iniciatívy je podrobné sledovanie disciplinárnych konaní voči sudcom.⁴⁴²

Zmenou vlády po parlamentných voľbách v júni 2010 získali Harabinovi odporcovia podporu novej ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej, ktorej snahou je „zvýšiť dôveru v demokratické inštitúcie, navrátiť dôveru v právny systém a zvýšiť vymáhateľnosť práva. Za týmto účelom vláda podporuje

⁴³⁵ Správa o ľudských právach 2010: Slovensko, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴³⁶ Verejné disciplinárne konania boli pravidelne navštevované zamestnancami z ambasád USA, Veľkej Británie či Nórska.

⁴³⁷ Jednotlivé disciplinárne stíhania dostupné na: Správa o ľudských právach, Slovensko 2010, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf, p. 5-8. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring disciplinárnych konaní Otvorenou justíciou:

www.sudcovia.sk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=40&Itemid=56. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring disciplinárnych konaní Alianciou Fair-Play, Červená pre Harabína:

www.cervenapreharabina.sk/index.php?page=uvod (naposledy navštívené: 17.11.2011)

⁴³⁸ Denník SME: www.sme.sk/c/5292004/buducich-sudcov-vyberaju-aj-podla-mien.html (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴³⁹ Pozri: Petriková ide na Najvyšší Súd ČTK, 15. 6. 2010. Napríklad bývalá ministerka spravodlivosti Petriková a štátny tajomník Hudák boli hneď po odchode z vlády, na základe Harabinovho návrhu pridelení na Najvyšší súd. Obaja v minulosti pracovali na okresných súdoch.

⁴⁴⁰ Napríklad disciplinárne stíhanie sudkyne Anny Benešovej, ktorú v júni 2010 na základe rozhodnutia disciplinárneho senátu preložili na súd nižšieho stupňa kvôli údajnému zákazu vyhotovenia zvukového na súdnom pojednávaní. Následne Súdna rada vedená Harabinom rozhodla o jej preložení z Bratislavy na okresný súd v Leviciach vzdialený viac ako 80 km. Sudkyňa Benešová sa z tohto dôvodu rozhodla odísť do dôchodku. Média uviedli, že za disciplinárnym konaním stál predseda Najvyššieho súdu Harabin, ktorý potrestal sudkyňu, pretože odmietla rozhodnúť v prospech Harabina v súdnom spore s denníkom SME: www.cervenapreharabina.sk/index.php?page=aktualita05 (naposledy navštívené: 17.11.2011)

⁴⁴¹ www.sudcovia.sk/ (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁴² Viac informácií o disciplinárnych stíhaniach,

www.sudcovia.sk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=40&Itemid=56 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

udržateľné zmeny v právnom systéme a snaží sa získať širšiu podporu spoločnosti pre svoje návrhy a opatrenia v tejto oblasti.⁴⁴³ Ministerstvo spravodlivosti zaviedlo niekoľko zmien, ktoré opätovne posilňujú pozíciu Ministerstva spravodlivosti vo vzťahu k Súdnej rade a disciplinárnym konaniam. Ministerstvo iniciovalo disciplinárne konania voči Harabinovi za obštrukcie pri finančnom audite na Najvyššom súde v roku 2010⁴⁴⁴ a za porušenie náhodného prideľovania spisov prostredníctvom elektronickej podateľne na Najvyššom súde.⁴⁴⁵ V máji 2011 uverejnilo Ministerstvo spravodlivosti rozsiahlu správu o výsledkoch jednotlivých súdov, v dôsledku čoho predsedovia 14 súdov s najhoršími výsledkami boli odvolaní a degradovaní na funkciu radového sudcu.⁴⁴⁶

Čestný predseda Medzinárodnej asociácie sudcov Gunter Woratch⁴⁴⁷ v súhrnnej správe píše, že slovenské súdnictvo je do značnej miery ovplyvnené osobnými záujmami Harabina, no snaha ministerky Žitňanskej riešiť danú situáciu môže ohroziť nezávislosť súdnictva. Správa sa stala terčom kritiky Združenia sudcov Slovenska, ktoré patrí medzi Harabinových prívržencov.⁴⁴⁸

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaručujú, aby verejnosť mohla získavať relevantné informácie o činnosti a rozhodovacích procesoch súdnej moci?

Čo sa týka zverejňovania majetkových priznaní sudcov, sudcovia Ústavného súdu, predseda a podpredseda Najvyššieho súdu a členovia Súdnej rady sú povinní predkladať majetkové priznanie parlamentnému výboru v súlade s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Parlamentný výbor ich zverejňuje na webovej stránke NR SR.⁴⁴⁹ Podľa zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch sú ostatní sudcovia povinní predložiť majetkové priznania súdnemu senátu daného súdu (vrátane majetkového priznania rodinného príslušníka žijúceho v spoločnej domácnosti), ktorý ich neskôr predkladá ministrovi spravodlivosti. Novela zákona, účinná od mája 2011, zaviedla detailnejšie kritéria a stanovuje predsedovi senátu povinnosť sprístupniť majetkové priznania sudcov na webovú stránku najneskôr k 30. júnu príslušného roka.

I keď existujú viaceré ustanovenia, garantujúce prístup k informáciám o činnosti súdov, nie sú tieto informácie komplexné. Napriek tomu, že množstvo informácií je verejne dostupných (najmä elektronicky), ich forma a obsah sa podľa jednotlivých súdov rôzni. Zákon o slobodnom prístupe k

⁴⁴³ Programové vyhlásenie vlády premiérky Ivety Radičovej, júl 2010, str.42: www.vlada.gov.sk/data/files/6258.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁴⁴ V roku 2010 sa Ministerstvo financií opakovane snažilo vykonať finančný audit na Najvyššom súde. Predseda Najvyššieho súdu Harabin najskôr odložil audit kvôli formálnym nedostatkom, neskôr ho odmietol s odôvodnením, že je protiústavný a porušuje nezávislosť súdov. Zákon o Najvyššom súde však jednoznačne odkazuje na zákon o finančnom audite. V roku 2009 Harabin nemal námietky voči finančnému auditu predchádzajúceho ministerstva financií.

⁴⁴⁵ Watchdogová mimovládna organizácia Aliancia Fair-Play podala v roku 2010 podnet ministerke spravodlivosti, v ktorom uvádza, že predseda a podpredsedníčka Najvyššieho súdu v roku 2009 neprideľovali sudcom spisy prostredníctvom elektronickej podateľne, čím konali protiprávne. Celá verzia podnetu na podanie disciplinárneho návrhu je dostupná na webovej stránke aliancie Fair-Play. Najvyšší súd reagoval podaním trestného oznámenia voči ministerke spravodlivosti Lucii Žitňanskej a Zuzane Wienk z Aliancie Fair-Play pre podozrenie z trestného činu zneužitia právomoci, zasahovania do nezávislosti súdu, krivého obvinenia a nepovoleného použitia osobných údajov.

⁴⁴⁶ Údaje dostupné na stránke Ministerstva Spravodlivosti: www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-sudy-a-sudcovia.aspx (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁴⁷ Neoficiálna správa <http://blog.etrend.sk/pavol-kubik/files/2011/06/sprava-woratsch01.doc>. Správa vznikla na základe formálnej žiadosti Štefana Harabina o monitorovanie situácie v slovenskom súdnictve. Stav súdnictva na Slovensku je pre Asociáciu dlhobo aktuálnou témou, viď Súhrnnú Správu zo stretnutia asociácie, Malta 6. júna: <http://eaj.mezoka.com/maltaen.htm> (naposledy navštívené: 17.11.2011)

⁴⁴⁸ SITA, Združenie sudcov protestuje voči kritike Predsedu Medzinárodnej Asociácie, 16.6.2011

⁴⁴⁹ Porzi napr. majetkové vyhlásenie Štefana Harabina, súčasného predsedu Najvyššieho súdu www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=StefanHarabin (naposledy navštívené: 17.11.2011).

informáciám nariaďuje Ústavnému súdu povinnosť zverejniť všetky žaloby podané na súde, ale zakazuje informovať o súdnych konaniach okrem záverečného rozsudku. V roku 2002 vláda spustila verejný informačný portál JASPI, ktorý zahŕňa nielen kompletnú zbierku zákonov, ale aj stanoviská Ústavného a Najvyššieho súdu, vrátane vybraných rozhodnutí krajských a okresných súdov.

Jednou z príčin kritiky Súdnej rady v rokoch 2006-2010 bola absencia formálnych pravidiel, upravujúcich mechanizmy transparentnosti v konaniach a rozhodnutiach Rady. S cieľom zvýšenia transparentnosti zaviedlo súčasné Ministerstvo spravodlivosti niekoľko zmien prostredníctvom novely zákona o Súdnej rade, ktorá upravuje sprístupnenie audio nahrávok zasadnutí Rady, prepisy zasadnutí, hlasovania a uznesení, schválených Radou. Novela zároveň umožňuje prístup verejnosti na zasadnutia Súdnej rady.

Ministerstvo spravodlivosti pod vedením L. Žitňanskej výrazne transparentnilo výberový proces na pozíciu sudcu.⁴⁵⁰ Každá voľná pozícia musí byť uverejnená na webovej stránke ministerstva a v médiách, pričom výberový proces je verejný (okrem finálneho hlasovania výberovej komisie). Žiadosti o prijatie do zamestnania, životopisy, motivačné listy kandidátov musia byť zverejnené vopred na stránke ministerstva. Novela zákona o sudcov z roku 2011 po prvýkrát detailne stanovuje pravidlá a kritériá, týkajúce sa presunu sudcov.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery má verejnosť v praxi prístup k informáciám o činnosti súdov?

V rokoch 2010-2011 došlo v oblasti transparentnosti k výrazným zmenám, vzhľadom na krátkosť času od ich zavedenia však ešte nie je možné hodnotiť ich dopad. Väčšina nástrojov je upravená formou zákona, čím sa zvyšuje ich právne postavenie, pričom ich cieľom je rozšíriť prístup verejnosti k informáciám o činnosti súdov. Nová právna úprava napríklad umožňuje sledovať aktivity a rozhodnutia Súdnej rady.⁴⁵¹

Snaha Ministerstva spravodlivosti o lepšie informovanie verejnosti sa odrazila aj v novom dizajne webovej stránky ministerstva, na ktorej sprístupňuje informácie o svojej činnosti, ako aj činnosti súdov.⁴⁵² Stránka poskytuje informácie o všetkých súdoch (adresa, telefónne číslo, zoznam sudcov, úradné hodiny, rozpis práce sudcov a pod.) zrozumiteľnou a prehľadnou formou. Ďalšou z priorít súčasnej ministerky spravodlivosti je rozšírenie existujúceho informačného portálu JASPI o súdne rozhodnutia. Dlhodobým cieľom je vytvoriť podmienky pre elektronický záznam súdnych konaní a implementáciu aplikácii elektronickej justície.⁴⁵³

V máji 2011 Ministerstvo spravodlivosti prvýkrát uverejnilo rozsiahlu správu o činnosti jednotlivých súdov a ich porovnanie.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Novela zákona č. 33/2011 Z. z o sudcoch a príslušiacich.

⁴⁵¹ Nefunguje bez problémov. Keď súdna rada so sídlom v Bratislave mala pripraviť verejné zasadnutie na voľbu kandidátov na disciplinárne senáty, presunula zasadnutie do Sniny na východe Slovenska, v dôsledku čoho sa zúčastnila len tretina kandidátov. Zuzana Wienk, aktivistka z Aliancie Fair-Play, ktorá sa zúčastnila zasadnutia opísala stretnutie ako veľmi "dehonestujúce a zároveň zdôraznila, že zlá dostupnosť a nevhodné miesto konania spôsobili obštrukcie pre kandidátov".

⁴⁵² www.justice.gov.sk (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁵³ Pozri Programové vyhlásenie vlády a rozhovor s pánom Luciakom, vedúci služobného úradu, Ministerstvo spravodlivosti SR, Jún 2011.

⁴⁵⁴ Údaje sú dostupné na webovej stránke Ministerstva Spravodlivosti SR www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-sudy-a-sudcovia.aspx (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú, že súdna moc musí byť zodpovedná za svoju činnosť a podávať o nej správy?

Napriek tomu, že ústava a zákon o sudcoch obsahujú právne mechanizmy zodpovedania sa sudcov, nové a podrobnejšie mechanizmy boli zavedené len nedávno, novelou zákona o sudcoch. Možno ich rozdeliť do dvoch kategórií.

Prvá kategória zahŕňa mechanizmy, dostupné pre strany participujúce na súdnom konaní. Sudcovia sú zo zákona povinní uviesť písomné odôvodnenie svojho rozhodnutia v občianskoprávných a trestných sporoch, ktoré je neskôr posudzované odvolacím súdom. Účastníci konania môžu podať sťažnosť, napríklad v prípade prietahov v konaní, ktorú posudzuje predseda senátu. Strany súdneho sporu a tretie strany môžu použiť námietku, prostredníctvom ktorej možno upriamiť pozornosť na neprimerané správanie sudcov, úradníkov a iných zamestnancov súdu.

Druhá kategória sa týka disciplinárneho konania proti sudcom, ktoré je iniciované Ministerstvom spravodlivosti, ombudsmanom, predsedom krajského súdu a okresného súdu alebo predsedom Súdnej rady. V disciplinárnych konaniach rozhoduje disciplinárny súd, ktorý je zvolený Súdnu radou. Konanie je verejné a záverečné rozhodnutie musí obsahovať rozsudok a odôvodnenie. Sudca má právo sa voči rozsudku odvolať. Zákon o sudcoch (§ 117) zahŕňa rôzne formy sankcií od napomenutia, zníženia platu, odňatia pozície (napríklad pozície predsedu súdu), preloženie na súd nižšieho stupňa až po odvolanie z funkcie.

Novela zákona o sudcoch z roku 2010 taktiež určuje kritériá pre formálne hodnotenie sudcu. Predseda súdu vyhotoví písomné hodnotenie sudcu, ak sudca žiada o inú pozíciu v rámci súdnictva, ak niekto iniciuje disciplinárne konanie voči sudcovi alebo ak samotný sudca požiadala o hodnotenie.

Na rozhodovanie sudcov sa zo zákona vzťahuje imunita, ktorá platí aj po uplynutí sudcovského mandátu. Na trestné stíhanie sudcu je potrebný súhlas Ústavného súdu SR.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Do akej miery sa v praxi musí súdna moc a jej členovia zodpovedať za svoju činnosť a podávať o nej správy?

Napriek tomu, že právna úprava, týkajúca sa mechanizmov zodpovedania sa, je v súdnictve pomerne komplexná, ich implementácia je problematická.

Prvým problémom je skutočnosť, že sudcovia podliehajú disciplinárnym konaniam, ktoré vedú disciplinárne súdy, menované Súdnu radou. V praxi opakovane dochádzalo k prípadom, v ktorých boli disciplinárne konania použité svojvoľne s účelom zastrašiť sudcov, ktorí verejne kritizovali stav súdnictva (pozri: Nezávislosť, prax). Takéto rozhodnutia disciplinárnych súdov nielenže spochybňujú spravodlivosť a nestrannosť disciplinárnych súdov a Súdnej rady, ale zároveň spochybňujú legitímnosť samotných disciplinárnych konaní a ovplyvňujú negatívnu mienku verejnosti.

Po druhé, napriek tomu, že cieľom ostatnej novelizácie (2010, 2011) je zvýšiť zodpovedanie sa sudcov otvorením sa verejnému dohľadu prostredníctvom sprístupňovania informácií o súdoch (napríklad majetkové priznania sudcov), aktivitách Súdnej rady a disciplinárneho súdu, zatiaľ je otázne, nakoľko budú tieto opatrenia účinné.

Posledným a pretrvávajúcim problémom slovenského súdnictva sú prietahy v konaní. Do určitej miery sú zapríčinené formálnymi procesnými pravidlami, ktoré umožňujú neprimerané predĺženie otvorených prípadov (napríklad trestných sporov). Súčasná vláda si zlepšenie situácie v tejto oblasti vytýčila vo svojom programovom vyhlásení, jej riešenie však stále zostáva výzvou do budúcnosti. Druhý faktor ovplyvňujúci dĺžku konania priamo súvisí so zodpovedaním sa jednotlivých sudcov, keďže nedostatočná a nejasná legislatíva upravujúca hodnotenie činnosti súdov a sudcov neumožňovala systematické monitorovanie kvality ich práce a riešenie problémov. Prvá správa Ministerstva Spravodlivosti o činnosti súdov uverejnená v máji 2011 je súčasťou snahy ministerstva o transparentnejšie riadenie súdov a objektívne hodnotenie činnosti jednotlivých sudcov a súdov.

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré majú zaistiť integritu členov súdnej moci?

Vláda Ivety Radičovej poukazuje na formálne nedostatky legislatívy vo vzťahu k právnym mechanizmom integrity. Novela zákona o sudcoch bližšie špecifikuje povinnosť sudcov deklarovať svoje majetkové pomery, pričom detailnejšie upravuje formálnu, ale aj procesnú stránku zverejňovania majetkových priznaní. Po prvýkrát stanovuje súdom povinnosť zverejňovať majetkové priznania sudcov na webovej stránke, čím sa zvyšuje verejná kontrola.

Zákon o sudcoch taktiež zahŕňa rôzne ustanovenia, týkajúce sa integrity sudcov.⁴⁵⁵ Väčšina ustanovení má len deklaratívny charakter, no ich porušenie môže byť podnetom pre začatie disciplinárneho konania voči sudcovi. Tieto ustanovenia napríklad zahŕňajú povinnosť sudcu presadzovať a obhajovať nezávislosť súdnictva a odmietnuť akýkoľvek zásah a nátlak, ktorých cieľom by mohlo byť ohrozenie nezávislosti súdnictva. Ostatné povinnosti sudcu sa týkajú najmä súdnych konaní a správania sa sudcu k stranám a účastníkom konania. Treba podotknúť, že samostatný a ucelený etický kódex pre sudcov v podobe zákona zatiaľ neexistuje.

Vláda I. Radičovej sa taktiež zaoberala problematikou prerušenia výkonu funkcie sudcu z dôvodu pôsobenia v inej verejnej funkcii. Tento problém bol obzvlášť vypuklý v rokoch 2006-2010, keď sudcovia mohli ihneď po uplynutí obdobia vo verejnej funkcii nadobudnúť svoju sudcovskú pozíciu. Novela zákona o sudcoch z roku 2010 stanovila 60-dňové prechodné obdobie. Navyše, ak sudca zastával funkciu prezidenta, poslanca NR SR, člena vlády, predsedu alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, štátneho tajomníka alebo vedúceho služobného úradu, po dobu piatich rokov od skončenia prerušenia výkonu funkcie sudcu sa nemôže uchádzať o funkciu predsedu súdu alebo podpredsedu súdu. Zákon jednoznačne nepovoľuje ministrovi spravodlivosti kandidovať na miesto predsedu Najvyššieho súdu.

Mechanizmy integrity (prax)

⁴⁵⁵ Najmä v § 30.

Skóre: 25

Do akej miery je v praxi zaistená integrita členov súdnej moci?

Existujúce mechanizmy, týkajúce sa integrity, sú skôr formálneho charakteru. Do roku 2011 neboli majetkové priznania uverejňované a nepodliehali podrobnej kontrole zo strany súdu. Podobne neefektívne sú predkladané majetkové priznania poslancov a iných verejných funkcionárov. Zverejňovanie majetkových priznaní sudcov na webovej stránke súdu (presadené novelizáciou zákona v roku 2010) pravdepodobne zvýši verejnú dohľad, no je otázne ako bude systém v praxi fungovať.

Účelové disciplinárne konania voči kritikom Š. Harabina spôsobili v ostatných rokoch výrazné trhliny v oblasti integrity sudcov. V mnohých prípadoch, ktoré boli pod dohľadom mimovládnych a medzinárodných organizácií, došlo k zneužitiu ustanovení zákona o sudcoch a tieto disciplinárne konania viedli k sankciám voči „neposlušným“ sudcom.⁴⁵⁶

Legislatívny zmeny, prijaté v roku 2010, umožnia zvýšený verejný dohľad nad disciplinárnymi konaniami, čo môže pozitívne ovplyvniť rozhodovanie disciplinárnych súdov a Súdnej rady.

Problém integrity v súdnictve možno názorne ilustrovať na prípade, kedy slovenský denník Nový čas⁴⁵⁷ v júni 2011 uverejnil na titulke fotografie a videonahrávku zo súkromného večierku, na ktorom bol jeden z účastníkov prezlečený za viacnásobného vraha z Devínskej Novej Vsi, ktorý v septembri 2010 usmrtil sedem ľudí. Na večierku sa zúčastnili štyria sudcovia Najvyššieho súdu, renomovaní advokáti a prokurátori. „Zábava“ na večierku sa stala predmetom kritiky médií, ako aj všetkých koalíčných strán. Predsedníčka vlády I. Radičová vyjadrila znechutenie nad celým prípadom a večierok označila za „príklad súčasného stavu v justícii“.

Ďalší medializovaný prípad sa týka údajného člena podsvetia, podozrivého z dvojnásobnej vraždy. Hoci bol po niekoľkoročnom úteku zadržaný v Poľsku a vydaný do rúk slovenskej justície, Krajský súd v Bratislave ho pre procesné chyby prepustil na slobodu. Všetky následné pokusy o vydanie zatýkacieho rozkazu stroskotali, čo prinútilo ministerku spravodlivosti podať mimoriadne dovolanie v tejto veci. Obvinenému sa však podarilo utiecť z krajiny. Oba prípady prinútili vládu zaujať formálne stanovisko. Vo svojom vyhlásení z júna 2011 členovia vlády vyjadrujú „vážne znepokojenie nad stavom slovenskej justície“.⁴⁵⁸ Minister vnútra Daniel Lipšic vo svojich výrokoch zašiel ešte ďalej a verejnosť vyzval, aby „vyjadrila nespokojnosť s pomermi v justícii a vzala tak zmeny v súdnictve do vlastných rúk“. Namiesto by podľa neho bolo aj referendum o ústavných zmenách v súvislosti s priamou voľbou sudcov či sudcovskou imunitou.⁴⁵⁹ V júli 2011 podala ministerka spravodlivosti podnet na disciplinárne stíhanie vyššie uvedených sudcov.

Dohľad nad výkonnou mocou

⁴⁵⁶ Individuálne prípady sú uvedené v Správe o ľudských právach 2010: Slovensko, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf, p. 5-8. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring niektorých disciplinárnych konaní je dostupný na webovej stránke združenia Za otvorenú justíciu: www.sudcovia.sk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=40&Itemid=56. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Monitoring disciplinárnych konaní mimovládny organizáciami: Aliancia Fair-Play, Červená pre Harabina: www.cervenapreharabina.sk/index.php?page=uvod (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁵⁷ Nový čas, www.cas.sk/clanok/200287/novy-cas-15-06-2011.html (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁵⁸ Tlačová správa www.vlada.gov.sk/25637/vyhlasenie-clenov-vlady-sr-k-situacii-v-justicii.php (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁵⁹ SITA, Ľudia by mali vzat' zmeny v súdnictve do vlastných rúk, 16 júna 2011.

Skóre: 50

Do akej miery poskytuje súdna moc efektívny dohľad nad výkonnou mocou?

Dohľad nad výkonnou mocou vykonáva najmä Ústavný súd prostredníctvom kontroly ústavnosti právnych predpisov. Väčšinu podnetov podáva generálny prokurátor, ale aj parlamentná opozícia v snahe spochybniť legislatívu, prijatú vládnu koalíciou. Skutočnosť, že obdobie ústavného preskúmania zákona trvá priemerne až dva roky, má negatívny dopad na činnosť exekutívy pri tvorbe bezodkladnej politiky.⁴⁶⁰

V posledných rokoch Ústavný súd skúmal tri dôležité prípady, ktoré ovplyvnili politické rozhodovanie príslušných vlád. Prvým bola vyššie uvedená legislatívna úprava, ktorá umožnila vznik Špeciálneho súdu a bola prijatá vládou Mikuláša Dzurindu v roku 2004, ale spochybnená poslancami vládnej koalície premiéra R. Fica v roku 2008. Rozhodnutie a odôvodnenie väčšiny senátu Ústavného súdu bolo predmetom ostrej kritiky nielen zvyšnej časti senátu súdu, ktorý vydal nesúhlasné stanovisko, ale aj opozície, médií a mimovládnych organizácií.⁴⁶¹ Opierajúc sa o stanovisko Ústavného súdu, NR SR vzápätí odsúhlasila zákon, ktorým vyhlásila Špeciálny súd za neústavný.

V druhom prípade Ústavný súd skúmal zákon prijatý vládou R. Fica, ktorý novelizoval výstavbu diaľnic a umožnil štátu začať s výstavbou na súkromných pozemkoch pred dokončením procesu vyvlastnenia. Zákon bol spochybnený opozíciou v roku 2008, napriek tomu zamietol Ústavný súd pozastavenie účinnosti zákona, čím si vyslúžil značnú kritiku médií, renomovaných právnikov a mimovládnych organizácií. Média navyše uverejnili informáciu, že Ústavný súd údajne zámerne preložil rozhodnutie po parlamentných voľbách v júni 2010, aby neovplyvnil výsledok volieb.⁴⁶² V januári 2011 Ústavný súd rozhodol v pomere 10 ku 2, že zákon je protiústavný. Ústavný súd bol kritizovaný aj za dĺžku skúmania, keďže v prípade Špeciálneho súdu došlo k rozhodnutiu za pätnásť mesiacov, zatiaľ čo v tomto prípade súd skúmal protiústavnosť zákona až tri roky. Ústavný súd však doposiaľ nevydal písomné rozhodnutie a odôvodnenie v tejto veci, čiže zákon je stále účinný.

Tretí prípad sa rovnako týkal zákona, presadeného vládou R. Fica v roku 2007, ktorý zakazoval súkromným zdravotným poisťovniam vyplácať dividendy akcionárom a rozhodoval, ako nakladať so ziskom poisťovní. Zákon bol opozíciou napadnutý na Ústavnom súde a podobne ako v prípade „vyvlastňovacieho zákona“, aj v tomto prípade Ústavný súd rozhodol až po parlamentných voľbách, konkrétne v januári 2011 – označil zákon za protiústavný.

Trestné stíhanie korupcie

Skóre: 25

Do akej miery sa súdna moc angažuje v boji proti korupcii prostredníctvom trestného stíhania a iných aktivít?

⁴⁶⁰ Napriek skutočnosti, že Ústavný súd má právo udeliť dočasný zákaz, ktorým sa pozastavuje účinnosť skúmaného zákona až do záverečného rozhodnutia, je súd v aplikovaní tohto nástroja zdržanlivý najmä z politických a právnych dôvodov.

⁴⁶¹ Pozri: nesúhlasné stanovisko Ústavného súdu zo dňa 20.5. 2009:

www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=320442 [cit. 17. 11. 2011]; denník SME, Špeciálny súd zrušili. Mafia oslavuje. 21. Máj 2009, www.sme.sk/c/4851429/specialny-sud-zrusili-mafia-oslavuje.html [cit. 17. 11. 2011].

⁴⁶² Denník SME: www.sme.sk/c/5257195/ustavny-sud-chce-o-vyvlastnovani-rozhodnut-az-po-volbach.html (naposledy navštívené: 17. 11. 2011).

V máji 2009 plénum Ústavného súdu dospelo k rozhodnutiu (hlasovaním v pomere 7 ku 6), že zriadenie Špeciálneho súdu so zameraním na prešetrovanie prípadov, súvisiacich s korupciou, ktorá sa týka vysokopostavených verejných funkcionárov a organizovaného zločinu, je v rozpore s Ústavou SR. Toto rozhodnutie však bolo do značnej miery spochybnené sudcami, hlasujúcimi proti tomuto rozhodnutiu. Išlo o jeden z najdôležitejších prípadov, prešetrených Ústavným súdom za posledné roky. Rozhodnutie Ústavného súdu o zrušení Špeciálneho súdu po piatich rokoch existencie bolo považované za víťazstvo Š. Harabina, ktorý bol jeho známym odporcom a ako vtedajší minister spravodlivosti aj iniciátorom zrušenia tohto súdu. Výška platu sudcov Špeciálneho súdu viedla k „diskriminačným žalobám“ voči Slovenskej republike, ktoré podali bežní sudcovia s vehementnou podporou Š. Harabina.⁴⁶³ Napriek tomu, že NR SR následne schválila nový zákon, na základe ktorého sa zriadil nový Špecializovaný trestný súd s agendou bývalého Špeciálneho súdu, jeho sudcovia dostávajú výrazne nižšie platy a navyše nemajú povinnosť sa podrobiť bezpečnostnej preverke. Dôsledkom týchto opatrení je oslabenie schopnosti Špeciálneho trestného súdu efektívne riešiť závažnú trestnú činnosť a korupčné prípady.

Hoci boj s korupciou patril medzi prvoradé priority všetkých vlád v ostatnom období, skutočné výsledky hovoria len o čiastočnom úspechu. Ročne sa síce stíha⁴⁶⁴ niekoľko stoviek prípadov súvisiacich s korupciou, ale prevažne ide len o prípady malej či stredne závažnej korupcie.⁴⁶⁵ Za posledných desať rokov sa známe korupčné kauzy vysokopostavených úradníkov v samospráve skončili oslobodzujúcim rozsudkom (kauza Bielik⁴⁶⁶ a Čuňo). Napriek tomu, že v posledných rokoch sa médiám a mimovládnu sektoru podarilo odhaliť niekoľko káuz⁴⁶⁷ v súvislosti s nezákonným financovaním politických strán, verejným obstarávaním, verejnými súťažami či podozrivým čerpaním fondov EÚ, nedošlo k obžalobám, alebo boli následne zastavené generálnou prokuratúrou. Správa o ľudských právach za rok 2010 poukazuje na „privatizáciu spravodlivosti“, a s týmto názorom sa stotožňujú aj odborníci z mimovládnych organizácií, ktorí tvrdia že „súdne konania sa stali zápasom medzi osobných záujmami, konexiami a súdnou mocou“.

⁴⁶³ Viac informácií o Ústavnom súde a jeho rozhodnutiach: Láštic, E., Constitutional law : Slovakia. European review of public law, 22, 3 (2010), p. 769-779 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁶⁴ Správa Úradu boja proti korupcii za rok 2009: www.minv.sk/?vyh2008&subor=34014 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁶⁵ Pozri napríklad poslednú dostupnú správu Úradu boja proti korupcii: www.minv.sk/?vyh2008&subor=34014 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁶⁶ Prehľad kauzy: SME, Bielik je nevinný: www.sme.sk/c/5572176/bielik-je-nevinny-a-znovu-v-kdh.html (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁴⁶⁷ Správa o ľudských právach: Slovensko, str. 17-19. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

8.6 Špecializovaný trestný súd

Napriek tomu, že ŠTS patrí do súdneho systému Slovenskej republiky, výskumný tím sa rozhodol pre vypracovanie samostatného piliera z dvoch hlavných dôvodov. Po prvé, súd má výhradnú právomoc riešiť okrem iného aj prípady korupcie. Po druhé, inštitúcia je úplne nezávislá a v odborných kruhoch má povesť súdu s reálnym dopadom na boj proti korupcii.

Zhrnutie

Právny rámec, definujúci fungovanie ŠTS, je nastavený adekvátne úlohe a významu tejto inštitúcie. Ľudské, rovnako ako aj finančné zdroje na činnosť tohto súdu sú považované za dostatočné a odborníci uviedli, že sudcovia aj zamestnanci sú kvalifikovaní profesionáli. Súd vykonáva svoju činnosť nestranné, bez akýchkoľvek vonkajších zásahov. Vzťahy s ostatnými inštitúciami sú na dobrej úrovni. Zo strany spolupracovníkov je súd vnímaný profesionálne, konania na ňom prebiehajú rýchlejšie ako na ostatných súdoch. Verejnosť môže získavať informácie o činnosti súdu na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. ŠTS nemá vytvorené dostatočné nástroje, podporujúce systém integrity a chýbajú mu viaceré pravidlá, napríklad prijímania darov alebo o konflikte záujmov. Zodpovedanie sa ŠTS voči verejnosti je na nízkej úrovni, keďže neposkytuje dostatok informácií o svojich aktivitách.

Štruktúra a organizácia

ŠTS bol založený ako Špeciálny súd zákonom č. 458/2003 Z.z. V máji 2009 vydal Ústavný súd stanovisko, v ktorom rozhodol o protiústavnosti súdu, čo znamenalo jeho zrušenie.⁴⁶⁸ V ten istý deň však vznikol Špecializovaný trestný súd, založený na základe zákona č. 291/2009 Z.z. Najdôležitejšie zákony, ktorými sa riadi trestné konanie pred súdom, sú zákon č. 300/2005 Z.z.,⁴⁶⁹ zákon č. 301/2005 Z.z.,⁴⁷⁰ Postavenie sudcov a organizácia súdu sú upravené v zákone č. 757/2004 Z.z.⁴⁷¹ a 385/2000 Z.z.⁴⁷² ŠTS má právomoc rozhodovať o trestných a iných veciach, ktoré je možné rozdeliť do troch skupín: trestné činy, zahŕňajúce korupciu a organizovanú trestnú činnosť, terorizmus a medzinárodné trestné činy, ekonomické trestné činy a trestné činy ústavných činiteľov.⁴⁷³ Odvolania proti rozhodnutiam súdu smerujú na Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Špecializovaný trestný súd			
Celkové skóre: 45/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 81/ 100	Zdroje	50	75

⁴⁶⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu, KONCEPCIA MATERIÁLNEHO PRÁVNEHO ŠTÁTU A INŠTITUCIONÁLNE VYMEDZENIE ORGÁNOV SÚDNEJ MOCI, PL ÚS 17/08, 20 May, 2009. www.concourt.sk/Zbierka/2009/09_4s.pdf (naposledy navštívené 14. júna 2011).

⁴⁶⁹ Zákon č. 300/2005 Z.z., Trestný zákon.

⁴⁷⁰ Zákon č. 301/2005 Z.z., Trestný poriadok.

⁴⁷¹ Zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁷² Zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁴⁷³ § 14, zákon č. 301/2005 Z.z., Trestný poriadok.

	Nezávislosť	100	100
Systém spravovania 42/ 100	Transparentnosť	75	75
	Zodpovedanie sa	25	25
	Integrita	25	25
Prínos 13/ 100	Prevencia	25	
	Vzdelávanie	0	

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré zabezpečia, aby ŠTS mal dostatočné prostriedky na efektívne plnenie svojich povinností?

Súdy na Slovensku (a rovnako aj ŠTS) sú svojimi príjmami aj výdavkami napojené na rozpočet Ministerstva spravodlivosti SR. Za finančný manažment je zodpovedný predseda súdu, ktorý pripravuje návrh rozpočtu s jeho rozpočtovými prioritami. K návrhu prebieha diskusia medzi predsedom a ministrom spravodlivosti, konečný výsledok je prezentovaný Ministerstvu spravodlivosti a Súdnej rade Slovenskej republiky.⁴⁷⁴ Ministerstvo zodpovedá za zosúladienie návrhu rozpočtu so zákonom o štátnom rozpočte a po jeho schválení NR SR vyčlení finančné prostriedky, s ktorými ŠTS samostatne hospodári.⁴⁷⁵ Rozpočet je nemenný počas celého fiškálneho roku a neexistuje legálny dôvod na jeho zvýšenie alebo zníženie (napríklad na základe počtu vyriešených korupčných prípadov a pod.)

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery disponuje ŠTS dostatočnými prostriedkami pre dosiahnutie svojich cieľov v praxi?

V čase vzniku, v roku 2004, mal ŠTS schválený vyšší rozpočet než v neskorších rokoch, čo bolo dané objektívnou potrebou vynaložiť viac prostriedkov v súvislosti so vznikom novej inštitúcie. Po zvolení Š. Harabina za ministra spravodlivosti v roku 2006 bol objem prostriedkov znížený, čo ale neovplyvnilo prácu sudcov na ŠTS.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ § 84 - 87, zákon č. 757/2004 Z.z.. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁷⁵ § 83, zákon č. 757/2004 Z.z.. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁷⁶ Rozhovor autora s I. Králikom, sudcom ŠTS, Pezinok, 31. máj, 2011; rozhovor autora s D. Kováčikom, špeciálnym prokurátorom, Pezinok, 1. jún 2011.

V súvislosti so zdrojmi je potrebné spomenúť nielen finančné, ale aj ľudské zdroje a ich ustanovenie do funkcií. Predseda ŠTS je do funkcie zvolený na základe výberového konania. V súlade so zákonom o súdoch, minister spravodlivosti vytvorí pre potreby výberového konania päťčlennú komisiu. Jej členovia sú nominovaní z rôznych oblastí – dvaja sú zo ŠTS, jedna osoba zastupuje Súdnu radu, štvrtý a piaty člen sú z vyššieho súdu a z Ministerstva spravodlivosti.⁴⁷⁷ Zloženie komisie znižuje možnosť koncentrácie rozhodovacej právomoci o výsledkoch konania a zvyšuje transparentnosť a nestrannosť. Účastníci rozhovorov potvrdili, že v minulosti, rovnako ako aj dnes, nie sú pochybnosti o tom, že nominácie na obsadenie miesta predsedu sú apolitické.⁴⁷⁸

Podmienky pre výberové konanie sudcov sú uzákonené v zákone o sudcoch a prísediach a výber ďalších pracovníkov prebieha v súlade so zákonom o štátnej službe.⁴⁷⁹ Na súde pracuje 13 sudcov vrátane predsedu, ostatní pracovníci sú štátni zamestnanci. Všetky miesta sú stabilné, na súde nie je zvýšená fluktuácia zamestnancov. V rokoch 2006 až 2010 nastali zmeny v politike ľudských zdrojov, pretože asistentské miesta boli zrušené, čo priamo ovplyvnilo prácu sudcov. Najčastejším argumentom pre zrušenie miest bolo tvrdenie, že agendou ŠTS sa zaoberá množstvo ďalších súdov a preto nie je potrebné, aby fungoval v predchádzajúcom rozsahu.⁴⁸⁰ Na základe informácií zo súdu je však zrejmé, že počet doručených podaní na ŠTS sa každým rokom zvyšuje a počet odsúdených má takisto stúpajúcu tendenciu. Uvedené konštatovanie potvrdzujú údaje zo Štatistických ročeniek ministerstva spravodlivosti.⁴⁸¹

Tab.4: počet prípadov podaných a uzavretých na ŠTS

Prípady/rok	2007	2008	2009	2010
doručené podania	150	138	182	197
uzavreté prípady	161	127	170	228

Zdroj: Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti, roky 2007, 2008, 2009 a 2010, www.justice.gov.sk/stat/statr.htm

Poznámka: Jedno doručené podanie môže obsahovať dve ale aj viac obvinených osôb a preto je vyššie číslo uzavretých prípadov ako doručených v roku 2007 a 2010. Za uzavreté považujeme prípady, v ktorých ŠTS vyniesol odsudzujúce rozsudky, ktoré nadobudli právoplatnosť.

V máji 2011 pripravilo Ministerstvo spravodlivosti novelu, v ktorej nastavilo podmienky pre asistentské pozície. V súčasnosti má každý sudca administratívneho pracovníka, jeden vyšší súdny úradník pracuje s dvomi sudcami a traja sudcovia majú k dispozícii súdnu asistentku.⁴⁸² Na jednej strane je podľa sudcov stav pracovníkov dostatočný,⁴⁸³ no na druhej strane sa vyskytujú pochybnosti o potrebe navýšenia pracovných síl, keďže aj pred uvedenou novelou, bola rýchlosť konania na ŠTS výrazne vyššia ako na ostatných súdoch.^{484/485}

Tab.5: Rýchlosť konania (v mesiacoch)

Súd/rok	2007	2008	2009	2010
ŠTS	8,74	4,38	4,94	N/A
PRIEMER	28,58	55,91	65,05	73,91

⁴⁷⁷ § 37, zákon č. 757/2004 Z.z.. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁷⁸ Rozhovor autora s I. Králikom, rozhovor autora s D. Kováčikom.

⁴⁷⁹ Zákon č. 385/ 2000 Z.z.. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 400/ 2009 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁸⁰ Rozhovor autora s D. Kováčikom

⁴⁸¹ Pozri Tab 4.

⁴⁸² § 4, zákon č. 543/2000 Z.z.. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné sudy, krajské sudy, Špeciálny súd a vojenské sudy

⁴⁸³ Rozhovor autora s I. Králikom.

⁴⁸⁴ Rozhovor autora s D. Kováčikom

⁴⁸⁵ Tab.5

Zdroj: Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti roky 2007, 2008, 2009 a 2010

Poznámka: Priemerná rýchlosť konania je vypočítaná ako priemer rýchlostí na všetkých súdoch rovnakého stupňa ako je ŠTS. Preto zahŕňa 8 krajských súdov a ŠTS. Počítanie času začína dorúčením obžaloby na súd a končí až po využití všetkých opravných prostriedkov a odvolaní, t.j. po právoplatnom rozsudku.

Požiadavky pri výbere sudcu na ŠTS sú prísnejšie ako pri sudcovi nižšieho stupňa na okresnom súde. Vo všeobecnosti po tom, čo kandidát/ka prejde výberovým konaním, je ustanovený/á za sudcu na konkrétnom súde. Po desiatich rokoch praxe sa môže uchádzať o pozíciu sudcu ŠTS, čo platí aj pre pozíciu sudcu na krajskom súde.⁴⁸⁶ V minulosti platilo pravidlo, že každý záujemca musel prejsť bezpečnostnou previerkou. K zmene došlo po rozhodnutí Ústavného súdu v roku 2009, ktorý zrušil povinné bezpečnostné preverky z dôvodu možného politického ovplyvňovania ich prideľovania. Potenciálni sudcovia nemusia absolvovať žiadne úvodné špecializované kurzy, napríklad kurz o etike v práve a pod.

Ostatní zamestnanci musia naplniť podmienky pre prijatie na ŠTS podľa zákona o štátnej službe a mať základné znalosti z oblasti práva.⁴⁸⁷

Čo sa týka vzdelávania sa, sudcovia sú povinní prehlbovať svoje odborné vedomosti.⁴⁸⁸ Školenia, ktoré pripravuje Justičná akadémia, majú byť na vysokej úrovni a väčšinou sa zaoberajú riešením aplikačných problémov.⁴⁸⁹ Vyšší súdni úradníci majú právo navštevovať kurzy pre sudcov⁴⁹⁰ a Justičná akadémia poskytuje aj vzdelávanie pre ostatných zamestnancov, napríklad formou administratívnych školení. Na základe uskutočnených rozhovorov⁴⁹¹ a osobnej návštevy ŠTS konštatujeme, že zdroje potrebné pre fungovanie ŠTS sú dostatočné.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery je ŠTS nezávislý podľa zákona?

Súdny systém na Slovensku pozostáva z okresných, krajských súdov a Najvyššieho súdu SR. ŠTS je na úrovni krajského súdu súčasťou tohto systému a bol vytvorený na základe zákona č. 291/2009 Z.z.⁴⁹² Postavenie sudcov a organizácia súdu sú upravené v zákone č. 757/2004 Z.z.⁴⁹³ a 385/2000 Z.z.⁴⁹⁴ Odvolania voči rozhodnutiam súdu smerujú na Najvyšší súd Slovenskej republiky.⁴⁹⁵

Na základe Ústavy vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné sudy, a preto sú oddelené od ostatných orgánov štátnej moci na všetkých úrovniach.⁴⁹⁶ Orgánmi riadenia a správy súdov sú ich predsedovia a podpredsedovia, Ministerstvo spravodlivosti SR je pre sudy ústredným orgánom štátnej správy. Hlavnou úlohou týchto orgánov je vytvárať podmienky na riadny výkon súdnictva najmä v personálnej, organizačnej, ekonomickej, finančnej a odbornej oblasti.⁴⁹⁷ Ministerstvo

⁴⁸⁶ § 11, § 28, zákon č. 385/2000 Z.z.. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁸⁷ § 19, § 22, zákon č. 400/2009 Z.z.. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁸⁸ § 30, zákon č. 385/2000 Z.z.. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁸⁹ zákon č. 548/2003 Z.z.. o justičnej akadémii.

⁴⁹⁰ § 24, zákon č. 549/2003 Z.z.. o vyšších súdnych úradníkoch.

⁴⁹¹ Rozhovor autora s I. Králikom, rozhovor autora s D. Kováčikom.

⁴⁹² Zákon č. 291/2009 Z.z.. o špecializovanom trestnom súde.

⁴⁹³ Zákon č. 757/2004 Z.z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁹⁴ Zákon č. 385/2000 Z.z., o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁹⁵ § 10, zákon č. 301/2005 Z.z., Trestný poriadok.

⁴⁹⁶ Zákon č. 460/1992 Z.z.. Ústava Slovenskej republiky, článok 141.

⁴⁹⁷ § 32, zákon č. 757/2004 Z.z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

spravodlivosti ako orgán štátnej správy poskytuje ŠTS technickú podporu.⁴⁹⁸ Predseda a podpredseda súdu zabezpečujú riadenie ŠTS najmä tým, že pripravujú rozvrh práce, vykonávajú dohľad nad dodržiavaním dôstojnosti a plynulosti súdneho konania a zásad sudcovskej etiky, pripravujú vnútorný audit a vybavujú sťažnosti.⁴⁹⁹ Napriek tomu, že ministerstvo vykonáva správu súdov, nesmie zasahovať do rozhodovacej činnosti ŠTS.⁵⁰⁰ Preto môžeme tvrdiť, že súd je nezávislá inštitúcia, ktorá nie je ovplyvňovaná žiadnym orgánom verejnej moci.

Ďalšou možnosťou zásahu do nezávislosti súdu je politické ovplyvňovanie. V zákone nie je stanovený žiadny mechanizmus na ochranu ŠTS ako celku, ale existujú ustanovenia, ktoré zabezpečia ochranu sudcov pred politickým ovplyvňovaním. Sudca nesmie byť členom žiadnej politickej strany ani politického hnutia a nemôže ani vykonávať aktívnu politickú činnosť v stranách či hnutiach. Štát zabezpečuje nezávislosť sudcov aj ich hmotným zabezpečením (viď tab. č.6).

Tab. č.6: porovnanie priemerného príjmu v národnom hospodárstve a príjmu sudcov

Sektor/rok	2008	2009	2010
národné hospodárstvo	21 782 Sk	744,5 €	769 €
sudcovia	60 500 Sk	2 234 €	2 870 €

Zdroj: <http://naseplaty.sk/>, <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=187>

Poznámka: Priemerný plat sudcu je počítaný na základe § 66 zákona č. 385/2000 Z.z. a § 23 zákona č. 120/1993 Z.z. o platových podmienkach ústavných činiteľov. V roku 2008 bola platnou menou na Slovensku slovenská koruna (Sk), ktorá bola po vstupe do eurozóny od januára 2009 menená kurzom 1 EUR = 30,1260 Sk.

V záujme záruky nezávislosti a nestrannosti výkonu sudcovskej funkcie je sudca povinný odmietnuť akýkoľvek zásah, nátlak, vplyv alebo žiadosť od politických strán alebo hnutí.⁵⁰¹ Zákon poskytuje sudcom a prísediacim ochranu pred neoprávnenými zásahmi do ich činnosti.⁵⁰²

Nezávislosť ŠTS ako inštitúcie je spojená s jej jednotlivými zamestnancami, od predsedu až po administratívny personál. Preto považujeme za nevyhnutné zaoberať sa aj výberovými konaniami a dôvodmi skončenia sudcovskej funkcie či zamestnaneckého pomeru. V tejto súvislosti rozlišujeme tri základné kategórie: sudcov, predsedu ŠTS a ostatných zamestnancov (napríklad administratívnych). Za sudcu vo všeobecnosti môže byť vymenovaný občan, ktorý v deň vymenovania dosiahol vek aspoň 30 rokov, získal právnické vzdelanie v magisterskom štúdiu v odbore právo, prípadne právnické štúdium absolvoval v zahraničí a bolo mu uznané. Kandidát musí byť plne spôsobilý na právne úkony a takisto zdravotne spôsobilý na výkon funkcie a podmienkou je aj trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Po úspešnom zvládnutí justičnej skúšky a výberového konania môže byť osoba vymenovaná za sudcu na okresnom súde.⁵⁰³ Požiadavky na výber sudcu ŠTS sú prísnejšie ako na sudcov na okresnom súde, pretože uchádzať o túto pozíciu sa môžu sudcovia, ktorí majú minimálne desaťročné pracovné skúsenosti. Výberové konanie je nastavené podľa zákona o sudcoch a prísediacich.⁵⁰⁴ Dôvodmi zániku funkcie sudcu sú: odvolanie, vzdanie sa funkcie, pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony, strata štátneho občianstva, nezloženie sľubu alebo jeho vypovedanie a smrť.⁵⁰⁵ Prezident na návrh súdnej rady odvolá sudcu v prípade, ak je právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a neprišlo

⁴⁹⁸ Hlavné úlohy spojené s administráciou súdov Ministerstvom spravodlivosti sú v § 71 - § 73 zákona č. / 2004 Z.z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁹⁹ § 49, zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁰⁰ § 32, Ibid.

⁵⁰¹ § 30, zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁰² § 4, Ibid.

⁵⁰³ § 5, Ibid.

⁵⁰⁴ § 28, § 29 Ibid.

⁵⁰⁵ § 17, Ibid.

k podmienenému odloženiu výkonu trestu. Aj rozhodnutie disciplinárneho súdu je dôvodom pre odvolanie. V prípade, ak sudca dovŕšil vek 65 rokov alebo jeho zdravotný stav mu nedovoľuje vykonávať funkciu, prezident na návrh súdnej rady môže zväžiť možnosť jeho odvolania.⁵⁰⁶

Výberové konanie na funkciu predsedu súdu vyhlasuje ministerka spravodlivosti. Uchádzať sa o funkciu môže ktorýkoľvek sudca súdu rovnakej úrovne (krajský súd) alebo súdu vyššieho stupňa. Predsedu ŠTS vymenúva minister/ka spravodlivosti zo sudcov na základe výsledkov výberového konania na päť rokov. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za predsedu najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach.⁵⁰⁷ Zánik funkcie predsedu ŠTS je upravený v zákone č. 757/2004 Z.z., ktorý stanovuje, že funkcia končí uplynutím funkčného obdobia. V prípade vzdania sa funkcie, zániku (z rovnakých dôvodov ako vyššie spomenuté dôvody zániku funkcie sudcu), odvolania a smrti skončí predseda ŠTS pred uplynutím funkčného obdobia. Minister/ka má zo zákona právomoc odvolať sudcu z funkcie predsedu ŠTS, ak si neplní povinnosti predsedu a ak mu zdravotný stav najmenej počas šiestich mesiacov nedovoľuje riadne vykonávať funkciu. Špecifikovanie dôvodov či forma takéhoto odvolania nie sú zákonne upravené.

Predseda, podpredseda a sudcovia ŠTS majú v porovnaní s ostatnými zamestnancami súdu určité privilégia. Príkladom je výlučná právomoc Ústavného súdu SR na začatie trestného stíhania alebo väzby sudcu. Ak súd nevydá kladné stanovisko k stíhaniu alebo väzbe, nie je možné pokračovať vo veci až do skončenia výkonu sudcovskej funkcie.⁵⁰⁸ Sudcovia ani prísediaci nemôžu byť stíhaní za rozhodovaciu činnosť počas a ani po skončení funkcie.⁵⁰⁹ V prípade disciplinárneho previnenia však sudcovia môžu byť na základe zákona č. 385/2000 Z.z. subjektom disciplinárneho konania.⁵¹⁰

Poslednou kategóriou osôb na súde sú štátni zamestnanci, ktorých postavenie, vek a potrebnú kvalifikáciu reguluje zákon č. 400/2009 Z.z.⁵¹¹ Štátny zamestnanec je fyzická osoba, ktorá je v špeciálnom type pracovného pomeru voči štátu. Výberové konania na tieto miesta sú nastavené na preukázanie profesionálnych kritérií, porušenie povinností vo veľmi závažnej miere môže byť dôvodom skončenia pracovného pomeru.⁵¹² Zákon upravuje štyri možnosti ukončenia štátnozamestnaneckého pomeru: na základe dohody, výpoveďou, okamžitým skončením a skončením v skúšobnej dobe.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 100

Do akej miery je ŠTS nezávislý v praxi?

ŠTS je odbornou verejnosťou vnímaný ako inštitúcia, ktorá je nestranná a funguje bez akýchkoľvek vonkajších zásahov.⁵¹³ Bývalý predseda súdu Igor Králik uviedol, že počas trvania jeho funkcie sa vyskytol len jeden prípad, ktorý možno považovať za pokus o zásah do nezávislosti súdu.⁵¹⁴

⁵⁰⁶ § 18, *Ibid.*

⁵⁰⁷ § 36, zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁰⁸ Zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky, článok 136.

⁵⁰⁹ § 29a, zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵¹⁰ § 120 *Id.*

⁵¹¹ § 19, zákon č. 400/2009 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵¹² § 46 a *nasl. Id.*

⁵¹³ Rozhovor autora s I. Králikom, rozhovor autora s D. Kováčikom.

⁵¹⁴ V marci 2006 riešil ŠTS prípad, v ktorom bol člen politickej strany, starosta mestskej časti, obvinený z korupcie. Zamestnanec Slovenskej informačnej služby (SIS) sa stretol s vyšším súdnym úradníkom a požadoval informácie o stave tohto prípadu. Predseda ŠTS, ktorý nerozumel, prečo sa zamestnanec SIS zaujíma o prípad, požadoval od riaditeľa SIS vysvetlenie. Zamestnanec bol predvolaný svedčiť v starostovom prípade ako svedok a po jeho uzavretí bola verejnosť oboznámená, že zamestnanec si vyžiadal informácie od vyššieho súdneho úradníka pre osobné účely.

Zverejnením tohto prípadu však ŠTS dal jasne najavo, že netoleruje akýkoľvek zásah do svojej nezávislosti.^{515/516}

Od roku 2004 rozhodoval súd o vine a treste viacerých politických predstaviteľov, z koalíčných aj opozičných strán. V každom prípade vychádzal z predložených dôkazov a vydal rozdielne rozsudky, čo poukazuje na jeho politickú nestrannosť. Za tento čas nebolo začaté ani jedno disciplinárne konanie voči sudcovi ŠTS kvôli pochybnostiam o politickej zaujatosti. Vzťahy medzi súdom a ostatnými orgánmi – s prokuratúrou, ktorá zastupuje štát, alebo s políciou – sú na dobrej úrovni.⁵¹⁷ Z pohľadu prokuratúry a ďalších osôb, ktoré majú pracovné vzťahy so ŠTS, je práca jeho sudcov veľmi profesionálna, rýchlosť konaní je na vysokej úrovni a zdroje, či už finančné alebo ľudské, sú dostatočné.⁵¹⁸

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť prístup verejnosti k informáciám o aktivitách a procesoch rozhodovania ŠTS?

Zákon č. 211/2000 Z.z. zaručuje, že ŠTS je ako právnická osoba povinný zverejňovať informácie na základe žiadosti od občanov.⁵¹⁹ Po podaní žiadosti o informáciu je potrebné jej sprístupnenie bez zbytočného zdržania v rámci lehôt stanovených v zákone.

ŠTS nemá predpísané typy dokumentov, ktoré by mal pripravovať v súvislosti s informovaním verejnosti. Na základe zákona č. 301/2005 Z.z. súd informuje verejnosť o trestnom konaní prostredníctvom oznamovacích prostriedkov, je však povinný dbať na ochranu utajovanej skutočnosti, napríklad obchodného, bankového, daňového, poštového a telekomunikačného tajomstva, či na chránené osobné údaje. Pri poskytovaní informácií môže súd rovnako utajiť tie, ktoré by mohli zmariť alebo sťažiť objasnenie a vysvetlenie veci.⁵²⁰ Pri poskytnutí informácie na základe žiadosti je súd povinný dodržať zákonnú osemďňovú lehotu, ktorá môže byť predĺžená na 15 dní v prípade, že si ju vyžiadala nevidiaca osoba. Na základe zákona č. 211/ 2000 Z.z. môže byť lehota na poskytnutie informácií predĺžená aj v prípade závažných dôvodov, ktorými sú podľa § 17 vyhľadávanie a zber informácií na inom mieste ako v sídle súdu, prípadne vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií, a tiež technické problémy spojené so zberom informácií.⁵²¹

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery sú aktivity a rozhodnutia ŠTS transparentné?

⁵¹⁵ www.sme.sk/c/2650475/specialny-sud-sa-brani-pred-sis.html (naposledy navštívené: 25. november 2011).

⁵¹⁶ Rozhovor autora s I. Králikom.

⁵¹⁷ Rozhovor autora s p. Králikom.

⁵¹⁸ Rozhovor autora s p. Kováčikom, rozhovor autora s p. Ondrišom, advokátom, Bratislava, 23. jún 2011.

⁵¹⁹ § 17, zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

⁵²⁰ § 6, zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁵²¹ § 17, zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Verejnosť získava informácie o aktivitách a rozhodovaní ŠTS na základe žiadosti podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám.⁵²² Predseda súdu aj sudcovia sú povinní zverejňovať svoje rozhodnutia. Bývalý predseda súdu I. Králik v rozhovore uviedol, že odmietnuté boli iba žiadosti, ktoré obsahovali žiadosť o poskytnutie informácií, zakázaných zákonom.⁵²³ V roku 2005 bola spustená oficiálna webová stránka ŠTS, kde sú verejne dostupné rozvrhy práce sudcov, dokumenty zo stretnutí súdnej rady súdu, dátumy verejných pojednávaní, informácie o výberových konaniach na súde a ďalšie správy zo života súdu. V priebehu výskumu sa výskumníci stretli s neaktuálnosťou webovej stránky, ktorá však bola medzičasom aktualizovaná a je plnohodnotným zdrojom informácií.⁵²⁴ ŠTS komunikuje s verejnosťou aj prostredníctvom profesionálnej hovorkyne,⁵²⁵ toho času Kataríny Kudjakovej, ktorá za prácu získala ocenenie Hovorca roka na Slovensku v roku 2010.⁵²⁶

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 25

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby ŠTS podával správy o svojej činnosti a niesol zodpovednosť za svoje konanie?

Ústava stanovuje, že súdy sú nezávislé, nestranné a oddelené od ostatných orgánov verejnej správy na všetkých úrovniach.⁵²⁷ Sudca ako predstaviteľ súdnej moci je viazaný Ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a zákonmi. Pre ŠTS je záväzný vyžiadaný právny názor Ústavného súdu, a vo viacerých zákonom definovaných situáciách je viazaný právnym názorom súdu vyššej inštancie.⁵²⁸ ŠTS nemá zákonnú povinnosť podávať správy o svojich aktivitách, pričom vypracovanie výročných správ je vecou rozhodnutia predsedu súdu. Súd ako súčasť nezávislého súdnictva sa nezodpovedá žiadnej inštitúcii, preto nie je nevyhnutné, aby sudcovia písali správy alebo obdobné dokumenty o svojich prípadoch. Zákon č. 301/ 2005 Z.z. zabezpečuje preskúmanie súdnych rozhodnutí v prípade pochybností. Ak osoba nie je spokojná s rozsudkom ŠTS, má právo využiť opravný prostriedok – odvolanie. O odvolaní proti rozsudku ŠTS rozhoduje Najvyšší súd SR. Každá fyzická a právnická osoba má právo podať podnet, ktorým sa poukazuje najmä na nevhodné správanie sa sudcov, súdnych úradníkov alebo zamestnancov súdu. Podnet však nemôže mať súvislosť s konaním a rozhodovaním v prejednávanych veciach.⁵²⁹

Zákonná úprava, ktorá by zabezpečovala dohľad verejnosti nad prácou súdu, neexistuje.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Do akej miery podáva v praxi ŠTS správy o svojej činnosti a nesie zodpovednosť za svoje konanie?

V praxi nie je veľa ustanovení, ktoré zabezpečujú zodpovedanie sa súdu verejnosti. V minulosti ŠTS pripravoval a zverejňoval výročné správy, čo bolo súčasťou boja proti skresleným správam zo

⁵²² § 2 Id.

⁵²³ § 8 a nasl. Id.

⁵²⁴ www.specialnysud.sk (naposledy navštívené: 22.6.2011).

⁵²⁵ I. Králik v rozhovore uviedol, že hovorcou súdu bol v minulosti jeden zo sudcov súdu a bolo veľmi ťažké zlaadiť tieto dve funkcie.

⁵²⁶ <http://ekonomika.sme.sk/c/5608276/hovorkynou-roka-je-katarina-kudjakova.html> (naposledy navštívené: 22.6.2011)

⁵²⁷ Zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky, článok 141.

⁵²⁸ Napr. zákon č. 301/ 2005 Z.z. Trestný poriadok, zákon č. 99/1963 Z.z.. Občiansky súdny poriadok.

⁵²⁹ § 69, zákon č. 757/ 2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

strany predsedu Súdnej rady, resp. ministra spravodlivosti Š. Harabina.⁵³⁰ V súčasnosti však výročné správy nie sú pripravované a súd nie je možné považovať za inštitúciu, otvorenú verejnosti. Nedostatok informácií o jeho činnosti môže viesť k nedôvere zo strany verejnosti.^{531/532} Súd mal problémy s administrovaním webovej stránky, ktorá bola v čase nášho výskumu neaktuálna,⁵³³ ale vzhľadom k tomu, že neskôr bola aktualizovaná, považujeme ju za relevantný zdroj aktualiz činnosti súdu.⁵³⁴ ŠTS komunikuje s verejnosťou aj prostredníctvom profesionálnej hovorkyne.⁵³⁵

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 25

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť integritu ŠTS?

Súdna rada SR prijala 19. apríla 2001 Etický kódex s odporúčaniami pre sudcov.⁵³⁶ Hlavným cieľom bolo priniesť základné zásady sudcovskej etiky v súlade s Ústavou SR a ďalšími zákonmi. Samozrejme, pravidlá nemajú za úlohu znižovať nezávislosť súdnictva alebo rozhodovania súdov, ale mali by zvýšiť dôveru verejnosti v nestrannosť a neovplyvniteľnosť sudcov. Etický kódex obsahuje tri časti:

1. povinnosti sudcu v civilnom živote,
2. povinnosti sudcu v jej/ jeho funkcii,
3. povinnosti sudcu voči profesii.

Etický kódex nie je záväzný, a preto je iba na rozhodnutí konkrétneho sudcu/sudkyne, či bude pravidlá dodržiavať, alebo nie. Kódex nepokrýva oblasť majetkových priznaní sudcov, keďže danú oblasť rieši zákon č. 385/2000 Z.z. Sudca je povinný zverejniť svoj majetok, rovnako ako majetkové pomery ostatných osôb (manžel/ka, nezaopatrené dieťa) žijúcich s ním v spoločnej domácnosti.⁵³⁷ Časť kódexu sa venuje aktivitám, ktorým by sa mali sudcovia vyhýbať, aby nenarušili svoju sudcovskú nezávislosť, dôstojnosť a vierohodnosť súdnictva. Nenachádzajú sa v ňom pravidlá pre prijímanie darov a ani obmedzenia, ktoré sa týkajú obdobia po skončení sudcovskej funkcie.

V procese výberového konania nie je ustanovená žiadna skúška integrity uchádzača. Jedinou podmienkou v tejto súvislosti je, aby budúci sudca ŠTS alebo zamestnanec poskytol výpis z registra trestov nie starší ako 3 mesiace.⁵³⁸

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je integrita ŠTS zabezpečená v praxi?

⁵³⁰ Rozhovor autora s I. Králikom.

⁵³¹ Rozhovor autora s p. Ondriášom.

⁵³² European Commission, *Eurobarometer 74*, jeseň 2010, str. 6, 14.

⁵³³ www.specialnysud.sk (naposledy navštívené: 22. jún 2011).

⁵³⁴ www.specialnysud.sk (naposledy navštívené: 18. október 2011).

⁵³⁵ Pán Králik v rozhovore uviedol, že hovorcou súdu bol v minulosti jeden zo sudcov súdu a bolo veľmi ťažké zlaadiť tieto dve funkcie.

⁵³⁶ § 26, zákon č. 385/2000 Z.z., o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵³⁷ § 32, *Ibid.*

⁵³⁸ § 5, zákon č. 385/2000 Z.z., o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov a § 19, zákon č. 400/2009 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Rozhodnutie Súdnej rady z apríla 2001 o prijatí Etického kódexu, ktorý má slúžiť ako nástroj na zabezpečenie integrity sudcov,⁵³⁹ sa nestretol s úplným pochopením sudcov. Vládne všeobecné presvedčenie, že etické správanie je vecou každého sudcu, a preto nie je potrebné písať etické kódexy, pravidlá prijímania darov a podobne. Sudcovia sú viazaní právom a svojim vlastným presvedčením.⁵⁴⁰

Integritu štátnych zamestnancov rieši Etický kódex štátnych zamestnancov,⁵⁴¹ ktorý je podrobnejší ako sudcovský etický kódex, pretože zahŕňa aj dary, ustanovenia o konflikte záujmov a pod. V minulosti boli na ŠTS zaznamenané menšie porušenia kódexu štátnych zamestnancov, neboli z toho však vyvedené žiadne sankcie.⁵⁴² Štatistické údaje o efektívnosti oboch kódexov sa nezbierajú.

Prevenencia

Skóre: 25

Do akej miery sa ŠTS zaoberá preventívnou činnosťou v boji proti korupcii?

ŠTS nemá žiadne kompetencie v súvislosti s prevenciou v boji proti korupcii. Trestný zákon ustanovuje, že úlohou súdu je rozhodovať v prípadoch, ktoré vykazujú korupčné správanie,⁵⁴³ súd teda rozhoduje o vine a treste. Z rozhovoru s p. Králikom vyplynulo, že jedinou možnosťou ŠTS pôsobiť preventívne je ovplyvňovanie verejnosti prostredníctvom štatistík. Úspešné ukončenia prípadov a odsúdenie osôb by mali pôsobiť na verejnosť preventívne a odstrašujúco.⁵⁴⁴

Názorom ďalšieho respondenta je, že boj s korupciou môže byť úspešný iba pri správnom nastavení legislatívy.⁵⁴⁵ Napriek tomu, že ŠTS má možnosť predkladať pripomienky k pripravovaným zákonom priamo ministerke spravodlivosti, nemá zákonodarnú iniciatívu.⁵⁴⁶ Pozitívnym príkladom spolupráce sudcov ŠTS pri príprave zákona je ich účasť pri novelizácii Trestného zákona.

ŠTS ako súčasť súdnictva nemá za úlohu koordinovať protikorupčné aktivity, prípadne robiť výskum v tejto oblasti. Preto ani nepripravuje štúdie alebo materiály s tematikou boja proti korupcii a neposkytuje rady ostatným inštitúciám v boji proti nej.

Vzdelávanie

Skóre: 0

Do akej miery sa ŠTS zaoberá vzdelávacími aktivitami v boji proti korupcii?

Na základe zákona č. 385/2000 Z.z. sa môžu sudcovia venovať vedeckej, vzdelávacej, literárnej alebo inej umeleckej činnosti. Je to ich právo, nie povinnosť – rozhodnutie venovať sa im je čisto na

⁵³⁹ § 26, zákon č. 385/2000 Z.z., o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁴⁰ Rozhovor autora s p. Kováčikom, p. Králikom a p. Ondříšom.

⁵⁴¹ Etický kódex štátnych zamestnancov.

⁵⁴² Rozhovor autora s p. Králikom.

⁵⁴³ § 14, zákon č. 291/2009 Z.z. o špecializovanom trestnom súde.

⁵⁴⁴ Rozhovor autora s p. Králikom.

⁵⁴⁵ Rozhovor autora s p. Kováčikom.

⁵⁴⁶ Zákon č. 460/1992 Z.z.. Ústava Slovenskej republiky, článok 87: zákonodarnú iniciatívu majú poslanecké výbory Národnej rady SR, členovia parlamentu a vlády.

tom ktorom sudcovi. ŠTS sa aktívne nepodieľa na vzdelávaní verejnosti o protikorupčnom boji. Zabezpečuje tréningy pre svojich sudcov, ale nie pre verejnosť.⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ Rozhovor autora s p. Králikom.

8.7 Volebné orgány

Zhrnutie

Nezávislosť a nestrannosť volebných orgánov v posledných rokoch nebola predmetom znepokojenia. Záverečná správa volebnej hodnotiacej misie OBSE pri parlamentných voľbách 2010 uvádza, že „parlamentné voľby sa uskutočnili v pluralistickom prostredí so zreteľom na základné práva a slobody, spravodlivé podmienky kampane a vysokou mierou dôvery verejnosti v nestrannosť volebných orgánov“.⁵⁴⁸

Napriek tomu, že počas volieb v praxi nedochádza k závažným problémom, existuje niekoľko oblastí volebného spravovania, ktoré nie sú zákonom upravené a je potrebné ich riešiť. Ústredné volebné komisie, zriaďované dočasne na obdobie volieb, nedisponujú explicitnými procesnými pravidlami. Vláda I. Radičovej pod dohľadom Ministerstva vnútra začala pripravovať prepracovanie volebného manažmentu, ktorého cieľom je zriadiť finančne a personálne nezávislý, centrálny volebný orgán (centrálna volebná komisia).

Volebné orgány			
Celkové skóre: 61/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	50	100
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	50	75
	Zodpovedanie sa	50	50
	Mechanizmy integrity	0	50
Prínos 63/ 100	Regulácia kampane	25	
	Riadenie volieb	100	

Organizácia a štruktúra

Pri všetkých druhoch volieb na Slovensku – parlamentných, prezidentských, komunálnych, voľbách do orgánov samosprávnych krajov, Európskeho parlamentu a referende – sa zriaďujú tri úrovne volebných orgánov: ÚVK, Obvodné volebné komisie (ďalej len OVK) a Okrskové volebné komisie (ďalej len OKVK). Volebné komisie sa zriaďujú pred voľbami na dobu určitú, v čase stanovenom zákonom. Volebné komisie zanikajú v momente, keď väčšina členov Ústrednej volebnej komisie

⁵⁴⁸ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010, Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

podpíše zápisnicu o výsledkoch volieb, čím zároveň potvrdí volebné výsledky. Pravidlá týkajúce sa zriadenia komisií, ich právomoci a zodpovednosti podliehajú rôznym právnym úpravám v závislosti od typu volieb, ale v mnohom sú totožné. Vláda I. Radičovej sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala „vypracovať novú legislatívu zameranú na zvýšenie transparentnosti financovania politických strán a hnutí, volebných kampaní pri všetkých druhoch volieb v súlade s odporučeniami GRECO“.⁵⁴⁹

V súčasnosti sa všetky volebné orgány tvoria ad hoc, pre každé voľby osobitne. Pri voľbách do NR SR, voľbách do orgánov samosprávnych krajov, voľbách do orgánov samosprávy obcí a volieb do Európskeho parlamentu majú kandidujúce strany právo delegovať jedného člena do Ústrednej volebnej komisie. Pri referende a prezidentských voľbách sa právo delegovať členov komisií vzťahuje výlučne na parlamentné strany. Každá volebná komisia má k dispozícii zapisovateľa, ktorý poskytuje odborné poradenstvo a administratívno-organizačnú pomoc príslušnej komisii. Zapisovateľa Ústrednej volebnej komisie vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky, zapisovateľa obvodnej volebnej komisie vymenúva a odvoláva prednosta obvodného úradu a zapisovateľa okrskovej volebnej komisie vymenúva a odvoláva starosta obce (primátor). Predsedovia a podpredsedovia volebných komisií sa vyberajú žrebovaním zo všetkých členov komisie na prvom zasadnutí.

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery disponujú volebné orgány prostriedkami na dosiahnutie svojich cieľov?

Finančné prostriedky, určené na krytie výdavkov spojených s voľbami v riadnom termíne, sú alokované zo štátneho rozpočtu a schválené NR SR. V prípade predčasných volieb alebo referenda, kedy dané výdavky nie sú zohľadnené v príslušných rozpočtových kapitolách, je vláde a Ministerstvu financií uložená povinnosť uvoľniť potrebné finančné prostriedky. Tieto finančné zdroje slúžia na pokrytie personálnych nákladov (členovia komisií sú za svoju činnosť finančne odmenení), logistických (štatistické programy, hardware atď.) a ostatných nákladov (tlač hlasovacích lístkov, distribúcia a pod.).

Napriek tomu, že informácie o voľbách a volebných orgánoch sú dostupné na webovej stránke Ministerstva vnútra, nie sú systematizované ani aktualizované. Finančné zdroje, vyčlenené pre voľby, spravuje Ministerstvo vnútra, ktoré ich následne prerozdeľuje Štatistickému úradu a orgánom samosprávnych krajov, zodpovedným za voľby na miestnej úrovni. V roku 2010 sa na Slovensku uskutočnili parlamentné a komunálne voľby a jedno referendum s celkovým rozpočtom 18 344 800 EUR.⁵⁵⁰

Vzhľadom k absencii jednotného centrálného orgánu, čiže centrálnej volebnej komisie zodpovednej za riadenie volieb, je spravovanie volieb rozdelené medzi viaceré inštitúcie (vláda, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo financií, ÚVK, Štatistický úrad), čo v praxi môže mať negatívny vplyv na efektívnosť a pružnosť spravovania volieb. Napríklad, organizácia volieb v rámci Ministerstva vnútra

⁵⁴⁹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010-2014 str. 47 www.vlada.gov.sk/data/files/6258.pdf (naposledy navštívené 16 novembra 2011).

⁵⁵⁰ Návrh záverečného účtu Ministerstva vnútra, máj 2011: www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-132128?prefixFile=m_ (naposledy navštívené: 17 novembra 2011).

spadá do kompetencie Odboru volieb a referenda pod riadením Lívie Škultétyovej, ktorá je súčasne zapisovateľkou ÚVK. Ministerstvo vnútra od mája 2011 pracuje na návrhu zákona o zriadení stálej centrálnej volebnej komisie, čo by sa malo odraziť na vyššej profesionalizácii personálnych kapacít a na efektívnejšom spravovaní volieb. Riaditeľka Aliancie Fair-Play Z. Wienk navrhuje, aby novozriadená centrálna volebná komisia bola personálne nezávislá (predseda/predsedyňa vymenovaný/á na určitú dobu), aby disponovala vlastnou rozpočtovou kapitolou a zároveň aby disponovala širšími právomocami v súvislosti s administráciou volieb a dohľadom nad financovaním politických strán.⁵⁵¹

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú podľa zákona volebné orgány nezávislé?

Napriek tomu, že na Slovensku neexistuje stála centrálna volebná komisia a rôzne druhy volieb podliehajú rôznym právnym úpravám, všetky právne úpravy obsahujú ustanovenia zaručujúce komisiám nezávislosť. Každý člen volebnej komisie, vrátane zapisovateľa, je povinný zložiť sľub, zaväzujúc sa vykonávať svoju úlohu nezávisle a riadiť sa Ústavou SR a relevantnými zákonmi. Predseda vlády zvoláva prvé zasadnutie ÚVK najneskôr do 85 dní pred voľbami. Odhladiť od referenda, v ktorom sú členmi ÚVK aj minister vnútra a riaditeľ Štatistického úradu, ostatné volebné komisie pozostávajú výlučne z nominantov politických strán.⁵⁵² Len zapisovateľ, ktorého úlohou je poskytovať poradenskú a administratívno-organizačnú pomoc Ústrednej volebnej komisii, je menovaný vládou, pričom je taktiež povinný zložiť sľub. Z legislatívy ďalej vyplýva, že Ministerstvo vnútra dohliada na prípravu a technicko-organizačné zabezpečenie volieb.

Legislatívny rámec, upravujúci voľby na Slovensku, nepokrýva dostatočne všetky oblasti. Zákon napríklad jednoznačne neupravuje procesné pravidlá pre činnosť ÚVK či jasné rozdelenie zodpovednosti medzi členmi komisie a zapisovateľom. Taktiež neupravuje právne riešenie pre prípad, ak predseda vlády nezvolá prvé zasadnutie ÚVK. Skutočnosť, že ÚVK je zriadená len dočasne a nedisponuje vlastným rozpočtom, môže spôsobiť, že nezávislé riadenie volieb bude obmedzované zo strany Ministerstva vnútra, keďže zákon nedisponuje bezpečnostnými klauzulami. Súčasná vláda pod vedením Ministerstva vnútra pripravuje systematické prepracovanie volebného riadenia s cieľom vytvoriť stály centrálny orgán, personálne a finančne nezávislý.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 100

Do akej miery fungujú volebné orgány nezávislé v praxi?

Nezávislosť a nestrannosť volebných orgánov v posledných rokoch nebola predmetom znepokojenia. Záverečná správa volebnej hodnotiacej misie OBSE pri parlamentných voľbách 2010 uvádza, že „parlamentné voľby sa uskutočnili v pluralistickom prostredí so zreteľom na základné práva a slobody, spravodlivé podmienky kampane a vysokou mierou dôvery verejnosti v nestrannosť riadenia volieb“.⁵⁵³ Členovia hodnotiacej misie v rozhovoroch pred voľbami vyjadrili

⁵⁵¹ Rozhovor autora so Z. Wienk, riaditeľkou Aliancie Fair-Play.

⁵⁵² Zákon požaduje, aby mal člen komisie právo voliť.

⁵⁵³ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010

Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

„vysoký stupeň dôvery v nestrannosť a profesionalitu administratívy volieb a schopnosti zorganizovať voľby“. ⁵⁵⁴

Hoci zákon explicitne neupravuje, aby boli zasadnutia ÚVK verejne prístupné, v praxi je ÚVK účasti verejnosti a médií otvorená a zápisnice zo zasadnutia zverejňuje na webovej stránke Ministerstva vnútra. V uplynulých parlamentných voľbách ÚVK nezaznamenala žiadnu sťažnosť ohľadom sčítania a zapisovania hlasov, záverečná zápisnica nebola spochybnená, hoci ju jeden z členov odmietol podpísať. ⁵⁵⁵

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú v zákone ustanovenia, ktoré zabezpečujú prístup verejnosti k informáciám o aktivitách a rozhodnutiach volebných orgánov?

Existujúci právny rámec neupravuje komplexne prístup k informáciám, súvisiacim s organizáciou, aktivitami a rozhodnutiami volebných orgánov. Napriek tomu, že niektoré ustanovenia upravujú prístup k informáciám, nepokrývajú všetky aspekty, týkajúce transparentnosti riadenia volieb a volebných orgánov. Zákon o parlamentných voľbách síce nariaďuje ÚVK povinnosť spísať zápisnicu, ale nenariaďuje jej zverejnenie. Zároveň nenariaďuje obvodným a okrskovým komisiám povinnosť zverejňovať ich rozhodnutia. Zákon oprávňuje účasť domácich či medzinárodných pozorovateľov (na základe súhlasu ÚVK) pri sčítavaní a zapisovaní hlasov. Zákon na jednej strane detailne definuje náležitosti zápisnice, ale na druhej strane neobsahuje ustanovenia, týkajúce sa sprístupnenia týchto informácií.

Správa volebnej hodnotiacej komisie OBSE/ODIHR odporúča, že by „bolo vhodné zvážiť prijatie rokovacieho poriadku pre ÚVK, ktorým by sa riadila jej činnosť a najmä upravili právomoci, týkajúce sa zverejňovania predbežných výsledkov“ (OSCE/ODIHR, jún 2010). Vzhľadom k tomu, že Slovensko má decentralizovaný, pasívny systém registrácie voličov, je každý obecný úrad povinný udržiavať stály zoznam voličov, ktorý sa neprestajne dopĺňa na základe oznámení od štátnych orgánov, iných obcí a výsledkov námietkového konania. Obecné úrady sú zo zákona povinné informovať voličov písomnou formou o dátume volieb, adrese volebného obvodu a čísla okrsku.

Hoci konkrétne pravidlá, upravujúce prístup k informáciám ohľadom činnosti volebných orgánov absentujú, treba podotknúť, že na takúto situáciu sa vzťahujú ustanovenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Zákon nariaďuje orgánom štátnej správy sprístupňovať informácie na webových stránkach a odpovedať na prípadné žiadosti o poskytnutie informácií.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery sú v praxi zverejnené správy o činnosti a rozhodnutiach volebných orgánov?

Napriek tomu, že právna úprava, týkajúca sa prístupu k informáciám o riadení volieb, nie je komplexná, v praxi nedochádza k vážnym problémom, ktoré by ohrozovali transparentnosť riadenia

⁵⁵⁴ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010, Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR, www.osce.org/odihr/elections/67929 (anglicky, naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁵⁵ Člen ÚVK, nominant neparlamentnej strany SDL, ktorá tvrdila, že oficiálne výsledky volieb jej strany sa v niektorých prípadoch líšili od výsledkov paralelného sčítania organizovaného SDL.

volieb. Hodnotiaca správa OBSE/ODIHR uvádza: „ÚVK pracovala transparentným spôsobom. Zasadnutia prebiehali v otvorenom a kolegiálnom duchu. Členovia misie OBSE/ODIHR mali možnosť zúčastniť sa zasadnutí ÚVK, aj keď to zákon priamo neupravuje. Zápisy zo všetkých zasadnutí boli okamžite zverejnené na internetovej stránke Ministerstva vnútra.“⁵⁵⁶

ÚVK počas svojho pôsobenia organizuje tlačové besedy, pričom po každej vydá tlačovú správu. Napriek tomu, že informácie o činnosti ÚVK sú zverejnené na webovej stránke Ministerstva vnútra, nie sú priamo dostupné z domovskej stránky. Za účelom zvýšenia transparentnosti Ministerstvo vnútra počas volieb zriaďuje dočasnú infolinku, ktorá voličom poskytuje informácie o ich volebných právach a organizačnej stránke volieb.

Proces registrácie kandidátov je vo všeobecnosti pomerne inkluzívny a transparentný, umožňuje nezaregistrovanému kandidátovi podať sťažnosť na súd. Zoznamy voličov sú k dispozícii na nahliadnutie na obvodných úradoch, zatiaľ nie sú publikované na internete. Domáci a medzinárodní pozorovatelia na základe súhlasu ÚVK môžu byť prítomní pri sčítavaní hlasov vo volebnej miestnosti. Štatistický úrad informuje o volebných výsledkoch pomerne rozsiahlo. Napríklad v parlamentných voľbách 2010 začal Štatistický úrad zverejňovať predbežné okrskové výsledky na svojej webovej stránke len niekoľko hodín po uzavretí volebných miestností. Neskôr zverejnil záverečnú zápisnicu ÚVK spolu s volebnými výsledkami rozdelenými podľa regiónov, obvodov a okrskov. Prevažná časť týchto dát je stále dostupná na webovej stránke Štatistického úradu. Na našu žiadosť ohľadom výsledkov z referenda z rokov 1994 a 1998, ktoré neboli dostupné na danej webovej stránke, Štatistický úrad odpovedal do jedného pracovného dňa.⁵⁵⁷

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 50

V akom rozsahu existujú zákonné ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby volebné orgány podávali správy o svojej činnosti a niesli zodpovednosť za svoje konanie?

Existujúca právna úprava prideliuje Ústrednej volebnej komisii len obmedzené právomoci v súvislosti s priebehom volieb. Jej dočasný charakter ovplyvňuje implementáciu nástrojov zodpovedania sa. Hoci členovia komisií sú povinní pred nástupom do funkcie zložiť sľub, ktorým sa zaväzujú, že sa pri svojej činnosti budú riadiť ústavou a príslušnými zákonmi a konať nestranne, odvolať ich môžu len politické strany, ktoré ich delegovali. Sľub sa vzťahuje aj na zamestnancov Štatistického úradu, ktorý spracúva výsledky volieb. Zapisovateľ ÚVK je zamestnancom Ministerstva vnútra, vymenúva a odvoláva ho vláda. Štatistický úrad je zodpovedný za technické zabezpečenie volieb, vypracovanie metodológie, zameranej najmä na spracovanie volebných výsledkov a ich zverejnenie. Riaditeľa Štatistického úradu vymenúva a odvoláva prezident.

ÚVK rozhoduje o registrácii volebných subjektov, dohliada na volebné komisie nižších stupňov, zisťuje a zverejňuje výsledky volieb a v neposlednom rade vydáva zvoleným kandidátom osvedčenia o zvolení. Proti rozhodnutiu Ústrednej volebnej komisie o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny či jednotlivých kandidátov môže dotknutá kandidujúca politická strana, koalícia alebo jednotliviec podať podnet na Najvyšší súd SR. Ak volič nie je zaregistrovaný v zozname voličov, má právo sa obrátiť na príslušný okresný súd s návrhom o doplnenie do stáleho zoznamu.

⁵⁵⁶ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010, Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁵⁷ Žiadosť o poskytnutie informácií zaslaná Štatistickému úradu SR autorom 17. februára 2011. Odpoveď e-mailom 18. februára 2011.

V prípade, že politické strany, jednotliví kandidáti alebo občania spochybňujú ústavnosť alebo zákonnosť volebných výsledkov, sú oprávnení podať podnet na Ústavný súd. Ústavný súd SR môže zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné. Ďalej môže zrušiť rozhodnutie ÚVK o odmietnutí registrácie kandidáta a rozhodnúť o opätovnom ustanovení riadne zvoleného kandidáta do funkcie poslanca. Ústavný súd však nemá žiadnu lehotu na rozhodnutie o podaniach.

K ďalším inštitúciám, spolupodieľajúcim sa na riadení volieb, patria Ministerstvo vnútra a Štatistický úrad SR. Ministerstvo vnútra dohliada na organizačnú stránku volieb, vrátane kompletnej prípravy a technicko-organizačného zabezpečenia volieb. Minister vnútra sa zodpovedá za priebeh volieb NR SR. Ministerstvo vnútra okrem iného spravuje finančné prostriedky, vyčlenené na organizáciu volieb. Najskôr vypracuje predbežný rozpočet, ktorý zahŕňa celkový prehľad výdavkov spojených s organizáciou volieb, vrátane výdavkov pre volebné komisie a Štatistický úrad. Rozpočet pre voľby musí byť schválený NR SR. Po voľbách vypracuje Ministerstvo vnútra záverečnú finančnú správu o výdavkoch spojených s voľbami, ktorú následne schváli NR SR.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

V akom rozsahu musia volebné orgány podávať správy o svojej činnosti a niešť zodpovednosť za svoje konanie v praxi?

V ostatných parlamentných voľbách neboli zaznamenané výrazné pochybenia. ÚVK v záverečnej zápisnici uviedla niekoľko menších problémov, napríklad prípady procesných chýb a prípady údajného kupovania hlasov v niektorých volebných okrskoch.⁵⁵⁸ Ak ÚVK získa podnety v súvislosti s údajným spáchaním trestných činov, postúpi ich na ďalšie vyšetrovanie polícii alebo prokuratúre.

Závažnejšie pochybenia sa vyskytli v komunálnych voľbách v rokoch 2006 a 2010, v niekoľkých prípadoch dokonca viedli k anulovaniu volebných výsledkov Ústavným súdom. Išlo najmä o nezrovnalosti pri zapisovaní výsledkov,⁵⁵⁹ manipuláciu so zoznamom voličov⁵⁶⁰ a porušenie pravidiel kampane.⁵⁶¹ Hodnotiaca správa OBSE/ODIHR poukázala aj na skutočnosť, že Ústavný súd nemá žiadnu lehotu na rozhodnutie v podaniach, „čo môže viesť ku zdĺhavému súdnemu konaniu“ a praktickým problémom. Ako príklad možno uviesť voľbu starostu Demänovskej doliny v roku 2006, kedy priesťahy v konaní neumožnili podať opravný prostriedok, keďže Ústavný súd v tejto veci rozhodoval takmer dva roky.⁵⁶²

Integrita (legislatíva)

Skóre: 0

Do akej miery existujú mechanizmy pre zabezpečenie integrity volebných orgánov?

Ustanovenia, upravujúce integritu členov volebných komisií, majú len minimálny rozsah. Vztahujú sa na povinnosť člena volebnej komisie zložiť sľub a možnosť byť odvolaný politickou stranou, ktorá

⁵⁵⁸ Zápisnica ÚVK, parlamentné voľby 2010: www.minv.sk/?nr10-uvk&subor=33968 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁵⁹ Pozri: PL. ÚS 1/07, www.concourt.sk/Z.z.ierka/2008/08_9s.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶⁰ Pozri: PL. ÚS 119/07, www.concourt.sk/Z.z.ierka/2008/08_75s.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶¹ Pozri: PL. ÚS 9/07, www.concourt.sk/Z.z.ierka/2008/08_15s.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶² Pozri uznesenie Ústavného súdu, PL. ÚS 119/07, www.concourt.sk/Z.z.ierka/2008/08_75s.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).

ho nominovala. Na zapisovateľa ÚVK ako zamestnanca Ministerstva vnútra či Štatistického úradu sa vzťahuje osobitná právna úprava, určená pre zamestnancov v štátnej službe. Zákon obsahuje všeobecné ustanovenia ohľadom bezúhonnosti zamestnancov pri vykonávaní štátnej služby. Pred nástupom do štátnej služby sú zamestnanci povinní zložiť sľub, ktorým sa zaväzujú konať nezávisle, nestranne, transparentne, efektívne a profesionálne.

Integrita (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je zabezpečená integrita volebných orgánov v praxi?

V uplynulých rokoch neboli zaznamenané prípady neetického správania sa členov volebných orgánov – nominantov politických strán alebo zamestnancov Ministerstva vnútra či Štatistického úradu.

Regulácia kampane

Skóre: 25

Je financovanie kandidátov a politických strán efektívne regulované volebnými orgánmi?

Pôsobnosť ÚVK a iných verejných orgánov v súvislosti s volebnou kampaňou je zanedbateľná. Zákon upravuje začiatok volebnej kampane na 21 dní pred dňom konania volieb, čo je zároveň aj deň, od ktorého musia politické strany evidovať výdavky na kampaň a dodatočne ich predložiť formou predbežnej a záverečnej správy výdavkov na voľby. Správy jednotlivých strán za parlamentné voľby 2010 dokazujú, že všetky významné politické strany zaplatili za billboardy a iné výdavky už pred oficiálnym začiatkom volebnej kampane. Tieto výdavky nie sú preto zahrnuté v správach o výdavkoch na kampaň, ale sú dostupné po voľbách vo výročných správach politických strán o financovaní za príslušný rok.⁵⁶³

Ďalšia prekážka, obmedzujúca účinnosť kontrolných mechanizmov, spočíva v legislatívnej úprave volebných kampaní a dohľadu nad financovaním politických strán. ÚVK nemá mandát na finančný dohľad nad volebnou kampaňou a má len obmedzený mandát konať v ostatných otázkach predvolebnej kampane. ÚVK má právo sledovať elektronické médiá počas volebnej kampane, zabezpečiť rovnosť pridelenia vysielacích časov pre jednotlivé strany v televíznom a rozhlasovom vysielaní verejnoprávnych médií. Rada pre vysielanie a retransmisiu, ktorú menuje NR SR, taktiež monitoruje, ako elektronické médiá dodržiavajú zákon o vysielaní a volebnú legislatívu.

Prekrývanie právomocí medzi jednotlivými inštitúciami sa odráža aj na kontrole financovania politických strán. Politické strany sú povinné zo zákona predkladať výročné správy o príjmoch a výdavkoch, ako i predbežné a záverečné finančné správy o financovaní kampane, kde sú uvedené informácie o daroch pre politickú stranu a o jej výdavkoch. Výročné správy o príjmoch a výdavkoch sa predkladajú parlamentnému výboru pre financie, rozpočet a menu, zatiaľ čo správy o financovaní kampane sa podávajú na Ministerstve financií. Tieto správy sa overujú a následne zverejňujú na internete. V oboch prípadoch je overovanie správnosti predložených správ čisto formálne. Ako sa uvádza v správe OBSE/ODIHR, „žiadna z týchto inštitúcií nevykonáva nezávislý finančný audit, monitorovanie kampane alebo krížové kontroly u zmluvných partnerov politických

⁵⁶³ Predbežné a záverečné správy politických strán a hnutí o financovaní nákladov na voľby do NR SR v roku 2010, Ministerstvo financií, www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7570 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

strán“.⁵⁶⁴ Rovnako kritická je aj Rada európskych krajín proti korupcii (GRECO), ktorá vo svojich správach opakovane poukazuje na „nedostatok politickej vôle posilniť systém, zvlášť v oblasti presadzovania pravidiel“.⁵⁶⁵

Administrácia volieb (legislatíva a prax)

Skóre: 100

Zaručuje ústredná volebná komisia integritu volebného procesu?

Volebná hodnotiacia misia OBSE/ODIHR pozorovala na Slovensku parlamentné voľby v rokoch 1998, 2002 a 2010. Záverečná správa OBSE pri parlamentných voľbách 2010 uvádza, že „parlamentné voľby sa uskutočnili v pluralistickom prostredí so zreteľom na základné práva a slobody, spravodlivé podmienky kampane a vysokou mierou dôvery verejnosti v nestrannosť volebných orgánov“.⁵⁶⁶ Vyššie uvedené potvrdzuje aj Výročná správa o ľudských právach za rok 2010, vydaná vládou Spojených štátov amerických.⁵⁶⁷

Pôsobnosť ústrednej volebnej komisie je obmedzená. Registruje a preskúmava kandidátne listiny a dohliada na volebné komisie nižších stupňov. Po voľbách vyhotovuje zápisnicu o výsledkoch volieb a vydáva zvoleným kandidátom osvedčenia o zvolení. Počas volebnej kampane zabezpečuje rovnosť pridelenia vysielacích časov v televíznom a rozhlasovom vysielaní. Ak sú jej doručené podnety v súvislosti s údajným spáchaním trestných činov, postúpi ich na ďalšie vyšetrovanie polícii alebo prokuratúre. ÚVK spolupracuje s Ministerstvom vnútra a Štatistickým úradom SR, ktoré sú zodpovedné za organizačnú a technickú prípravu volieb.

Napriek tomu, že ÚVK je zriadená len na dobu určitú, jej mandát sa vyznačuje „vysokou mierou dôvery verejnosti, ktorú ešte posilňuje menovanie straníckych nominantov za členov volebných komisií na všetkých úrovniach“.⁵⁶⁸

⁵⁶⁴ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010

Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶⁵ Tretia hodnotiacia správa GRECO o Slovenskej republike, marec 2010, pozri:

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)3_Slovakia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)3_Slovakia_EN.pdf) (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶⁶ Správa o ľudských právach 2010: Slovakia, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, apríl 2011

www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶⁷ Predchádzajúce správy OSCE/ODIHR o Slovensku: www.osce.org/odihr-elections/14634.html. (naposledy navštívené: 17.11.2011).

⁵⁶⁸ OSCE/ODIHR, SLOVENSKÁ REPUBLIKA PARLAMENTNÉ VOLBY, 12. jún 2010

Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené: 17.11.2011).

8.8 Politické strany

Zhrnutie

Na Slovensku prebieha štandardná a otvorená politická súťaž, pričom nedochádza k výrazným zásahom štátu do činnosti politických strán. Strany a hnutia vykonávajú svoju činnosť slobodne a nezávisle, pod primeraným dohľadom štátu. Súčasný systém financovania strán však zvýhodňuje parlamentné strany na úkor ostatných strán, keďže príspevky zo štátneho rozpočtu sú pridelené len stranám, ktoré vo voľbách získajú minimálne 3% odovzdaných hlasov. Napriek tomu, že zákon o politických stranách (2005) sprísnil pravidlá financovania a hospodárenia politických strán, ich implementácia v praxi je nedostatočná. Dôvodom je rozdelená inštitucionálna zodpovednosť za kontrolu hospodárenia politických strán, ktorú vykonáva parlamentný výbor aj Ministerstvo financií, a tiež dominujúci formalizmus pri kontrole finančných správ politických strán.

Politické strany Celkové skóre: 69/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 94/ 100	Zdroje	100	75
	Nezávislosť	100	100
Systém spravovania 63/ 100	Transparentnosť	75	75
	Zodpovedanie sa	75	25
	Integrita	75	50
Prínos 50/ 100	Zastupovanie záujmov	50	
	Protikorupčný záväzok	50	

Štruktúra a organizácia

Ústava Slovenskej republiky z roku 1992 zaručuje občanom právo slobodne sa združovať v rôznych spolkoch a združeniach, vrátane politických strán, ktoré sú podľa článku 29 Ústavy oddelené od štátu. Oddelenie strán od štátu je v Ústave explicitne upravené, aby sa zdôraznil rozdiel medzi postavením Komunistickej strany Československa v Ústave z roku 1960 a súčasným, demokratickým postavením politických strán. Silná väzba medzi štátom a politickými stranami siaha do obdobia prvej Československej republiky (1918 – 1938) a najmä do obdobia vojnového Slovenského štátu, v ktorom Ústava zaručovala Hlinkovej ľudovej strane vedúce postavenie v štáte. (Lipták, 1922)

Zákon z roku 1991 spôsobil masívny nárast počtu nových politických strán, keďže požiadavky na vznik a financovanie strán upravoval len v minimálnej miere. V tom čase bolo na Ministerstve vnútra zaregistrovaných až 170 strán, pričom väčšina z nich nedodržovala jedinou požiadavku stanovenú štátom, ktorou bolo vypracovanie a predloženie výročnej správy strany o financovaní. Zákon bol v roku 2005 nahradený novou legislatívou s prísnejšími podmienkami pre vznik, financovanie a hospodárenie politických strán.

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery vytvára právny rámec priaznivé prostredie pre vznik a činnosť politických strán?

Ústava Slovenskej republiky z roku 1992 zaručuje občanom právo slobodne sa združovať v rôznych spolkoch a združeniach, vrátane politických strán, ktoré sú podľa článku 29 Ústavy oddelené od štátu.

V roku 2005 schválila NR SR samostatný zákon o politických stranách a hnutiach, ktorý nahradil existujúcu legislatívu z roku 1991. Zákon pomerne komplexne definuje pravidlá pre vznik, hospodárenie a financovanie politických strán, s výnimkou ustanovení, zahrnutých v zákone o voľbách do NR SR. Tie sa týkajú povinností strán v súvislosti s výdavkami na kampaň a predkladaní finančných správ. Zákon z roku 1991 spôsobil masívny nárast vzniku nových politických strán, keďže požiadavky na vznik a financovanie strán upravoval len v minimálnej miere. Nová právna úprava sprísnila pravidlá pre vznik nových strán a ich financovanie. Registrácia nových politických strán a hnutí spadá do pôsobnosti Ministerstva vnútra, ktoré spravuje register politických strán.⁵⁶⁹

Zakladatelia strany sú podľa súčasných pravidiel povinní pri registrácii predložiť súhlas občanov so vznikom strany (podpísaných 10 000 voličov) a stanov strany.

Ministerstvo vnútra má právo zamietnuť registráciu, ak žiadosť o registráciu nespĺňa zákonom ustanovené náležitosti.⁵⁷⁰ Strana má v tomto prípade zákonom stanovenú lehotu na odstránenie nedostatkov. Ak ministerstvo opakovane odmietne žiadosť o registráciu, majú zriaďovatelia strany právo podať podnet na Ústavný súd, ktorý je povinný rozhodnúť v lehote 2 mesiacov. Správny poplatok za registráciu novej strany je 663,50 EUR.

Zákon o politických stranách a hnutiach z roku 2005 obsahuje ustanovenia o príspevkoch pre strany, pridelených zo štátneho rozpočtu. Politická strana má nárok na nasledujúce príspevky zo štátneho rozpočtu:

- a) príspevok za hlasy získané vo voľbách (1% priemernej mesačnej mzdy na hlas), ak strana získala aspoň 3% hlasov vo voľbách;
- b) príspevok na činnosť, ktorý je pridelený strane raz ročne a rovná sa štvrtine príspevkov za hlasy;
- c) príspevok na mandát vo výške EUR 16.597 na poslanca parlamentnej strany, ktorý je vyplatený politickým stranám, nie poslancom.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ <http://portal.ives.sk/registre/starttps.do> (naposledy navštívené: 26.5.2011).

⁵⁷⁰ Napr. Ak stanov strany neobsahujú informácie požadované zákonom, alebo stanov strany nie sú v súlade s Ústavou SR.

⁵⁷¹ Za každý získaný mandát, a to najviac za dvadsať mandátov, patrí strane príspevok na mandát v sume tridsať násobku priemernej mzdy. Za dvadsiaty prvý mandát a každý ďalší mandát patrí strane príspevok na mandát v sume dvadsať násobku priemernej mzdy.

V roku 2001, dva dni pred konaním parlamentných volieb, schválila NR SR novelu zákona, ktorou sa znižuje výška verejných dotácií za každý odovzdaný hlas z 1 na 0,75 percent priemernej nominálnej mzdy.⁵⁷² Strany sú oprávnené prijímať dary od obchodných spoločností a individuálnych darcov, pričom sú povinné túto skutočnosť uviesť do finančných správ, vrátane informácie o hodnote daru, identifikácii darcu a dátumu prijatia daru. Prijímanie darov od verejných inštitúcií a právnických osôb, ktorých zriaďovateľom je štát alebo v nich má majetkovú účasť, je zo zákona zakázané.

Zdroje (prax)

Skóre: 75

V akej miere umožňujú finančné zdroje politických strán efektívnu politickú súťaž?

Hoci politická súťaž je na Slovensku vo všeobecnosti otvorená a účinná, súčasný systém financovania politických strán uprednostňuje parlamentné strany na úkor ostatných, keďže základné finančné príspevky sú určené len pre strany, ktoré v parlamentných voľbách získali minimálne 3% odovzdaných hlasov a ďalšie štátne príspevky sa vzťahujú výhradne na strany pôsobiace v NR SR.⁵⁷³ Zákon o parlamentných voľbách z roku 2004 zaviedol volebnú kauciu v hodnote 16.596 EUR, ktorú musia zložiť strany kandidujúce vo voľbách. Kaucia sa strane vráti, ak vo voľbách získa aspoň 2% z celkového počtu hlasov.

V Ústave zakotvené oddelenie strán od štátu je v politickej realite čiastočne spochybniteľné modelom financovania politických strán zo štátneho rozpočtu. Finančné príspevky pre strany sa zaviedli v 90. rokoch po páde komunistického režimu, v snahe vybudovať nový systém fungovania politických strán a zaručiť im rovnosť podmienok. I keď tento účel časom stratil svoje opodstatnenie, financovanie strán štátom sa dokonca výrazne posilnilo, najmä prijatím zákona o politických stranách a hnutiach v roku 2005. Nový zákon zvýšil príspevok za hlasy získané vo voľbách na 1% priemernej mesačnej mzdy na hlas, čo súčasne viedlo k navýšeniu príspevku na činnosť a takmer stonásobilo výšku štátnych príspevkov na voľby v roku 2006. Keď v roku 2004 NR SR schvaľovala tento zákon, poslanci navrhli spoločné hlasovanie o približne 12 pozmeňovacích návrhoch, vrátane návrhu o zvýšení príspevku na hlas na 1% priemernej mesačnej mzdy. Všetkých 139 prítomných poslancov súhlasilo so zvýšením štátnych príspevkov. Zmenou v legislatíve vzrástla závislosť strán na štátnom financovaní, ktoré sa v súčasnosti podieľa na celkových príjmoch strán medzi 70-90%. (Láštic, 2004, Rybář, 2006).

Finančná situácia jednotlivých parlamentných strán je odlišná. Z hľadiska voličskej podpory dlhodobo najväčšia politická strana, SMER-SD, vo svojej finančnej správe⁵⁷⁴ uviedla, že vlastní aktíva v hodnote 4,4 milióna EUR a pasíva strany sa rovnajú 256.959 EUR. Druhá najväčšia strana, SDKÚ, vo finančnej správe⁵⁷⁵ priznala pasíva vo výške 1,44 milióna EUR a celkové aktíva v hodnote 291.540 EUR. Zákon o voľbách zaručuje kandidujúcim stranám rovnaké pridelenie vysielacieho času vo verejnoprávnych médiách.

⁵⁷² Novela zákona bola prijatá na mimoriadnej schôdzi parlamentu. Predložil ju predseda vlády R. Fico so zámerom, že zvýšené finančné prostriedky budú vyplatené obetiam povodní.

⁵⁷³ Kvórum pre vstup do Národnej rady je získanie 5% zo všetkých platných odovzdaných hlasov.

⁵⁷⁴ Finančná správa je dostupná: www.nrsr.sk/web/?sid=financne_spravy_stran/financne_spravy_2010 (naposledy navštívené: 26.5.2011).

⁵⁷⁵ Finančná správa je dostupná: www.nrsr.sk/web/?sid=financne_spravy_stran/financne_spravy_2010 (naposledy navštívené: 26.5.2011).

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

V akej miere existujú právne záruky na zabránenie neodôvodneným zásahom zvonka do činnosti politických strán?

Existujúci právny rámec obsahuje opatrenia, zabráňujúce zasahovaniu štátu do činností politických strán. Právo združovať sa a oddelenie politických strán od štátu je zaručené Ústavou SR. Právomoci Ministerstva vnútra sú v zmysle zákona o politických stranách a hnutiach obmedzené len na registráciu politických strán. Ak zakladatelia strany nespĺňajú požiadavky stanovené zákonom, je ministerstvo povinné ich informovať o tejto skutočnosti a požiadať o doplnenie chýbajúcich údajov. V prípade, že ministerstvo odmietne zaregistrovať stranu, zakladatelia strany majú právo podať podnet na Ústavný súd. Ministerstvo vnútra je povinné rešpektovať rozhodnutie Ústavného súdu ohľadom registrácie.

Právna úprava definuje pravidlá zániku politickej strany. Podať návrh na rozpustenie strany je oprávnený generálny prokurátor, v prípade, že stanovy, vyhlásenie alebo činnosť strany sú v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi alebo medzinárodnými zmluvami. O rozpustení politickej strany rozhoduje Ústavný súd.

Neexistujú opatrenia, ktoré by oprávňovali účasť štátu (štátnych orgánov) na mítingoch a rokovaníach politických strán.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 100

Do akej miery môžu politické strany vykonávať svoje aktivity slobodne, bez neodôvodnených zásahov zvonku?

Na Slovensku bol doposiaľ zaznamenaný len jeden prípad rozpustenia strany, kedy Ústavný súd v marci 2006 rozpustil extrémistickú stranu Slovenská Pospolitosť. Ústavný súd na základe podnetu generálneho prokurátora rozhodol, že stanovy strany „boli v rozpore so všeobecným právom voliť a kandidovať, zaručeným Ústavou SR“ na základe ich deklarovaného cieľa vytvoriť „stavovskú spoločnosť“, v ktorej majú právo voliť a byť zvolení len členovia 10 vybraných skupín. Strana sa neskôr zaregistrovala ako občianske združenie s totožným názvom, ale aj to bolo následne zrušené Ministerstvom vnútra. Prevažná časť jej členov sa pridala k existujúcej strane Ľudová strana Naše Slovensko.

V posledných rokoch nedochádza k zastrašovaniu či útokom na opozičné strany, ani k zásahom vlády do činnosti politických strán. Politické strany a ich členovia konajú slobodne a podliehajú primeranému verejnému dohľadu v súvislosti s legitímnym verejným záujmom, ako sú napríklad ochrana národnostných menšín a etnických skupín.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 75

V akej miere sú zavedené opatrenia, ktoré vyžadujú, aby politické strany zverejňovali svoje finančné údaje (informácie)?

Právny rámec, upravujúci financovanie a hospodárenie politických strán, pozostáva zo zákona o politických stranách a hnutiach (2005), ktorý stanovuje povinnosť predkladať výročnú finančnú správu, a tiež zákona o voľbách do NR SR (2004), ktorý zahŕňa ustanovenie o predložení predbežnej a záverečnej správy ohľadom financovania volebnej kampane.

Od roku 2005 sú parlamentné strany povinné viesť prehľad o príjmoch a výdavkoch v systéme podvojného účtovníctva.⁵⁷⁶ Zákon o parlamentných stranách a hnutiach nariaďuje stranám povinnosť predložiť výročnú finančnú správu Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu vždy k 30. marcu. Táto správa musí obsahovať účtovnú závierku za účtovné obdobie overenú audítorom, prehľad o príjmoch strany, vrátane darov a bezodplatných plnení, príjmov z pôžičiek alebo úverov (vrátane informácií o poskytovateľovi úveru, dátumu splatnosti atď.), počet členov strany a výšku príjmu z prijatých členských príspevkov, ako aj prehľad záväzkov po lehote splatnosti. Strana je taktiež povinná priložiť účtovnú závierku obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej spoločníkom. Audítor okrem účtovnej závierky overuje aj súlad výročnej správy s účtovnou závierkou, zostavenou za to isté účtovné obdobie, a takisto súlad hospodárenia strany so zákonom. Správa audítora o výročnej správe je súčasťou výročnej správy, predkladanej stranou NR SR. Výročné správy strán zverejňuje Kancelária NR SR na svojej internetovej stránke na základe rozhodnutia NR SR.

Novela zákona o parlamentných stranách a hnutiach z roku 2008 sprísnila pravidlá prijímania darov. Strana je povinná zverejňovať na svojej internetovej stránke štvrtročne zoznam darcov, vrátane mena darcu, dátumu a presnej sumy darovaného príspevku. Navyše, strany môžu prijať finančný dar od jedného darcu len jedenkrát za príslušný kalendárny rok v hodnote najviac 5 000 EUR.⁵⁷⁷

V zmysle zákona o voľbách do NR SR sú kandidujúce strany povinné predkladať predbežnú a záverečnú správu o výdavkoch za voľby. Predbežnú správu vyhotovuje strana za obdobie začínajúce sa dňom vyhlásenia volieb a končiace sa 30 dní pred začatím volieb. Predbežnú správu predkladá strana Ministerstvu financií najneskôr 21 dní pred začiatkom volieb. Záverečnú správu predkladá strana Ministerstvu financií do 30 dní odo dňa konania volieb. Predbežná a záverečná správa musí zahŕňať prehľad nákladov na úhradu predvolebných prieskumov, prehľad nákladov na úhradu platenej inzercie a ostatnú propagáciu, cestovných výdavkov členov politických strán, prehľad o prijatých daroch a iných bezodplatných plneniach, ako aj prehľad o čerpaných úveroch a pôžičkách. Predbežnú a záverečnú správu zverejňuje Ministerstvo financií na svojej webovej stránke minimálne na obdobie 6 mesiacov.

Zákon má však isté formálne nedostatky, ktoré nie sú riešené. Hoci stanovuje stranám povinnosť zverejňovať výročné správy o príjmoch a výdavkoch, detailne neupravuje hospodárenie regionálnych straníckych organizácií a individuálne kampane kandidátov vo voľbách do NR SR, ktoré nie sú zahrnuté do celkových nákladov strany.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

V akej miere môže v praxi verejnosť získať relevantné údaje o financovaní politických strán?

⁵⁷⁶ Ako vyplýva zo zákona č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve.

⁵⁷⁷ Opatrenie prijaté po odhalení prípadu Alianciou Fair-Play v roku 2007, v ktorom strana HZDS prezvala finančný dar v hodnote EUR 232.000,- od dôchodcu v igelitovom vrecúšku.

Závěrečná správa hodnotiacej komisie OBSE/ODIHR o parlamentných voľbách 2010 uvádza, že súčasná kontrola financovania politických strán na Slovensku „obsahuje prvky, ktoré by mohli byť základom pre efektívny regulačný systém“. V správe sa však neskôr píše, že „efektívnosť“ takýchto prvkov je oslabená nedostatočnou právnou úpravou a najmä slabou vymáhateľnosťou“. (OBSE/ODIHR str. 10). Rovnaké závery sú uvedené v hodnotiacej správe GRECO o Slovensku za rok 2010, ktorá sa zameriava na transparentnosť financovania politických strán. Tvrdí, že dodržiavanie právnych predpisov je „vo všeobecnosti neuspokojivé“ a vzhľadom k predchádzajúcim odporúčaniam nedošlo k badateľným zmenám.⁵⁷⁸

V súlade so zákonom je Výbor NR SR pre financie, rozpočet a menu povinný zverejňovať výročné finančné správy strán na webovej stránke Národnej rady⁵⁷⁹, zatiaľ čo Ministerstvo financií zodpovedá za zverejňovanie predbežných a záverečných správ o výdavkoch vynaložených na predvolebnú kampaň.⁵⁸⁰ Tieto informácie sú dostupné na daných webových stránkach, ale nie sú dostupné priamo z domovskej stránky.

Politické strany sú zo zákona povinné zverejňovať štvrťročne zoznam darcov. Väčšina veľkých strán má tieto zoznamy dostupné na svojich webových stránkach, hoci v niektorých prípadoch nie sú priamo dostupné na domovskej stránke, ale je potrebné ich vyhľadať.⁵⁸¹

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Existuje štátny orgán, ktorý plní funkciu finančného dohľadu nad politickými stranami?

Finančný dohľad nad politickými stranami sa delí medzi parlamentný Výbor pre financie, rozpočet a menu (výročné správy) a Ministerstvo financií (vyúčtovanie kampane, vyplácanie príspevkov). Výročná finančná správa politických strán a hnutí musí byť overená audítorom. Obsah správy je upravený zákonom, musí zahŕňať prehľad o jednotlivých zdrojoch príjmu⁵⁸² a výdavkoch. Overovanie správnosti týchto správ spadá do kompetencie parlamentného výboru, ktorý ich hlási Ministerstvu financií. Ak strana nepredloží finančnú správu alebo nevykoná nápravy v súvislosti s odporúčaniami parlamentného výboru, má Ministerstvo financií právomoc uložiť príslušnej strane pokutu vo výške 3 319 EUR za kalendárny rok. Ministerstvo môže zároveň zadržať vyplácanie príspevkov zo štátneho rozpočtu.

Ministerstvo financií dohliada na predkladanie predbežných a záverečných správ politických strán o výdavkoch na volebnú kampaň, ktoré následne zverejňuje na svojej webovej stránke na obdobie 6 mesiacov. Jednotliví kandidáti nemusia predkladať správu o prijatých daroch v súvislosti s predvolebnou kampaňou.⁵⁸³

⁵⁷⁸ Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, prijatá na 46. valnom zasadnutí GRECO, marec 2010 str. 12-13

⁵⁷⁹ Dostupné len správy za rok 2010: www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7570 (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁸⁰ Správa dostupná na: www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne_spravy_stran (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁸¹ Zo šiestich parlamentných strán, len jedna nezverejnila výročnú finančnú správu alebo zoznam darcov na webovej stránke. Pozri napr. správu strany SMER-SD dostupnú na domovskej stránke strany www.strana-smer.sk/76/financovanie alebo SNS www.sns.sk/dokumenty/financne-spravy/ (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁸² Správy musia obsahovať informácie o príspevkoch zo štátneho rozpočtu, členských príspevkoch, daroch, úveroch a pôžičkách atď.

⁵⁸³ Zákon o voľbách do NR SR umožňuje voličom prideliť 4 preferenčné hlasy, ktoré môžu zmeniť poradie na kandidátke navrhnuté stranou, v dôsledku čoho mnohí kandidáti pripravujú individuálne kampane s cieľom „prekrúžkovať“ sa do parlamentu. Hodnotiaca správa GRECO poukazovala na formálny nedostatok v oblasti financovania individuálnych kampaní.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Ako efektívny je v praxi finančný dohľad nad politickými stranami?

Záverečná správa hodnotiacej komisie OBSE/ODIHR o parlamentných voľbách 2010 uvádza, že súčasná kontrola financovania politických strán na Slovensku „obsahuje prvky, ktoré by mohli byť základom pre efektívny regulačný systém“. Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcej kapitole, správa však tiež konštatuje, že „efektívnosť takýchto prvkov je oslabená nedostatočnou právnou úpravou a najmä slabou vymáhateľnosťou“ (OBSE/ODIHR, str. 10). K rovnakým záverom dospela aj hodnotiaca správa GRECO o Slovensku za rok 2010, ktorá sa zameriava na transparentnosť financovania politických strán. Podľa jej zistení je dodržiavanie právnych predpisov „vo všeobecnosti neuspokojivé“ a vzhľadom k predchádzajúcim odporúčaniam nedošlo k badateľným zmenám.⁵⁸⁴

Dohľad nad finančnými správami politických strán, vykonávaný Ministerstvom financií a príslušným parlamentným výborom, je vykonávaný do veľkej miery len formálne. Parlamentný výbor napríklad nemá prístup ku kompletnému účtovníctvu strany a musí sa spoliehať na zjednodušený účtovný súhrn, potvrdený audítorom. Výbor nemá k dispozícii pomocný personál na detailné overovanie správnosti finančnej správy. To isté platí aj pre Ministerstvo financií, ktoré nedisponuje dostatočnými kapacitami na hĺbkovú kontrolu správ o výdavkoch na kampaň, pričom sa zameriava len na kontrolu formálnych náležitostí.

So závermi hodnotiacich správ OBSE/ODIHR či GRECO sa stotožňuje aj riaditeľka mimovládnej organizácie Aliancie Fair Play Z. Wienk, ktorá v posledných rokoch podala niekoľko podnetov na políciu, parlamentný výbor a iné štátne orgány v súvislosti s porušením právnych predpisov, týkajúcich sa finančných správ politických strán. Ani jeden z prípadov, v ktorých bolo podozrenie z nelegálneho financovania a hospodárenia politických strán, však nebol predložený súdu. V najsledovanejších kauzách nekalého financovania popredných politických strán SDKÚ a SMER bolo vyšetrovanie pozastavené z dôvodu „nedostatku dôkazov“.⁵⁸⁵ V roku 2004 sa Aliancia Fair Play obrátila na políciu s podnetom na prešetrenie prijímania peňažných darov vládnej strany SDKÚ. Aliancia na základe vlastných vyšetrovaní tvrdila, že niektorí ľudia, evidovaní na zozname darcov, peniaze tejto strane nikdy nedarovali. V roku 2010 obvinila vládna strana SMER opozičnú SDKÚ z prania špinavých peňazí prostredníctvom fiktívnych firiem a bankových účtov v krajinách daňových rajov. O niekoľko mesiacov neskôr denník SME uverejnil audio nahrávku, v ktorej hlas podobný hlasu R. Fica, predsedu strany SMER, hovorí o zabezpečení finančných prostriedkov pre stranu od utajených sponzorov mimo oficiálnych účtov strany. Prokurátori vyšetrovanie oboch prípadov pozastavili.

Integrita (legislatíva)

Skóre: 75

V akom rozsahu existujú v hlavných politických stranách vnútorné organizačné predpisy týkajúce sa vnútrostraníckej demokracie pri spravovaní strany?

Pozri: Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, schválená na 46. valnom zasadnutí GRECO, marec 2010. str.7 (v angličtine)

⁵⁸⁴ GRECO Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, schválená na 46. valnom zasadnutí GRECO, marec 2010. str. 12-13.

⁵⁸⁵ Pozri prehľad oboch káz: Slovak Spectator, Parties not charged, but doubts linger.

Zákon o politických stranách a hnutiach upravuje náležitosti, potrebné pre registráciu strany, medzi ktoré patria informácie o orgánoch strany, spôsobe ich voľby a vymedzenia právomocí. Zákon však neupravuje dodatočné informácie o vnútornej demokracii strany, o ktorej môže rozhodovať samotná strana.⁵⁸⁶

Všetky relevantné strany majú vo svojich stanovách, ktoré sú dostupné na internete, upravené inštitúty vnútornej demokracie. Tie sa vzájomne líšia, najmä v ich rozsahu. Strany si prevažne volia svoj najvyšší orgán na stanovené obdobie (zväčša 2-4 roky), s možnosťou predčasnej voľby. Väčšina relevantných strán volí svoj najvyšší orgán na zasadnutiach strany za účasti delegátov.

Členstvo v najvyššom orgáne strany zväčša zaručuje účasť vo vláde alebo NR SR. Kandidáti na poslancov sú vo väčšine prípadov nominovaní miestnymi straníckymi orgánmi, pričom vypracovanie finálnej verzie volebného zoznamu kandidátov spadá do kompetencie vedenia strany. Jedinou stranou, ktorá má v stanovách upravený inštitút primárnych volieb, je SDKÚ. Treba však podotknúť, že výsledok primárnych volieb posudzuje predsedníctvo strany, ktoré má záverečné slovo nad pozíciou kandidátov.

Integrita (prax)

Skóre: 50

V akej miere existuje v praxi efektívna vnútrostranícka demokracia?

Súčasný systém vnútornej organizácie strán je do značnej miery ovplyvnený volebným systémom, v ktorom je Slovensko jedným volebným krajom, čo podľa mnohých autorov⁵⁸⁷ viedlo k centralizácii politických strán a silnej pozícii vedenia strany alebo jej predsedu. Napriek tomu, že väčšina strán si volí vedenie, v posledných rokoch prebehol minimálny počet súbojov o predsednícke kreslo. Lídri dvoch najsilnejších slovenských strán – SDKÚ a SMER – zastávajú funkciu predsedu od roku 2001, resp. 2000 až dodnes.

Formálne pravidlá výberu kandidátov do volieb do NR SR majú v praxi svoje obmedzenia. Jediná strana, ktorá zohľadňuje výsledky primárnych volieb, je SDKÚ. Napriek tomu, že v roku 2002 strana zorganizovala primárne voľby, boli prvé (bezpečne zvoliteľné) miesta na kandidátke pridelené predsedníctvom strany a zvyšné miesta čiastočne zmenené na základe rozhodnutia predsedu, pričom dvaja kandidáti, zvolení v primárkach, boli zo zoznamu úplne odstránení. V roku 2006 v strane neprebehli primárne voľby, pretože parlamentné voľby boli vyhlásené o 3 mesiace skôr. V roku 2010 si strana v primárnych voľbách vybrala volebného lídra, ktorým sa stala Iveta Radičová, ostatné pozície boli pridelené na základe výsledkov primárnych volieb a rozhodnutia predsedníctva strany.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Informácie o vnútornej demokracii slovenských strán v angličtine: Slovakia / Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties, www.idea.int/parties/upload/Slovakia_report_March06.pdf (naposledy navštívené: 26.5.2011).

⁵⁸⁷ Pozri: Rybář, M.: Conditions and limits of programmatic party competition in Slovakia. Politics in Central Europe, Roč. 2, č. 1 (2006), s. 84-98; Rybář, M. Powered by the state : the role of public resources in party-building in Slovakia. Journal of communist studies and transition politics, Roč. 22, č. 3 (2006), str. 320-340;

⁵⁸⁸ Neznamená to, že poradie kandidátov na zoznamoch je definitívne. Volebný zákon z roku 2005 umožňuje voličom pridelit' preferenčný hlas 4 poslancom, pomocou ktorého možno zmeniť poradie navrhnuté stranou. V roku 2006 sa 7 kandidátom poradilo „prekrúžkovať“ do parlamentu z nezvoliteľných miest. K najvýraznejšiemu posunu došlo u kandidáta KDH s celkovým mandátom 10 poslancov, ktorí poskočil z čísla 77 na číslo 9 hlasovacieho lístka. V parlamentných voľbách 2010 sa približne 12 kandidátom z nezvoliteľných pozícií podarilo dostať do národnej rady vďaka získaným preferenčným hlasom.

Zastupovanie záujmov

Skóre: 50

Do akej miery zastupujú a reprezentujú politické strany rôzne sociálne záujmy?

Nadácia Bertelsman vo svojej správe o Slovensku za rok 2010 uvádza, že politickej súťaži na Slovensku „chýbajú niektoré črty a strany sú budované viac na osobnostiach ako na programoch. Slovenské politické strany majú elitársky charakter a sú slabo zakotvené v spoločnosti. Miestne stranícke štruktúry slúžia ako podporné mechanizmy vo voľbách, namiesto toho, aby plnili funkciu sprostredkovateľov medzi spoločnosťou a štátom.“⁵⁸⁹ Na nižšiu mieru inštitucionalizácie politických strán na Slovensku v porovnaní s Českou republikou a Maďarskom poukazuje aj štúdia, ktorá používa premennú „zakotvenosť v spoločnosti“, získanú z Lewisovho indexu straníckej stability (ďalej len IPS). Tvrdí, že slovenské politické strany sú slabo inštitucionalizované v zmysle zakorenenia v spoločnosti a organizačného systému.⁵⁹⁰

Neukotvenosť strán sa v značnej miere premieta vo voľičskej fluktuácii. Okrem SDKÚ, KDH a SMK sa žiadnej inej strane nepodarilo zotrvať vo vláde viac ako jedno volebné obdobie. Navyše, väčšina významných politických strán vznikla na pôde parlamentu (oddelením od materských strán), a neskôr často podporovala či dokonca priamo spoluvytvárala vládu (Rybář, 2004). Na základe volebných výsledkov z rokov 2006 a 2010 sa mnohí politológovia zhodujú, že systém sa stáva viac predvídateľným a s veľkou pravdepodobnosťou bude v budúcnosti dochádzať k „striedaniu moci medzi dvomi hlavnými prúdmi: ľavicovo-národným a pravicovo-etnicky orientovaným“.⁵⁹¹ Ďalej možno pozorovať jasnejšiu profiláciu voľičov v sociálno-ekonomickej oblasti, ako naznačujú volebné výsledky dvoch najväčších politických strán SMER a SDKÚ v parlamentných voľbách v rokoch 2006 a 2010.

Niektoré strany vytvorili formálne prepojenia so záujmovými skupinami.⁵⁹²

Protikorupčný záväzok

Skóre: 50

V akej miere presadzujú politické strany zodpovedanie sa voči verejnosti a boj proti korupcii?

V oblasti protikorupčnej agendy sú medzi jednotlivými politickými stranami výrazné rozdiely. Na základe analýzy parlamentných volieb 2010 jeden z kľúčových faktorov, zohrávajúci úlohu vo voľbách, spočíval „v ochote voľičov tolerovať korupciu alebo v snahe hľadať lídra, ktorý bude riešiť problémy“.⁵⁹³ Kritérium podľa Keegan-Krause vysvetľuje čiastočne úspech novej liberálnej strany SaS, ktorej sa podarilo osloviť značnú časť protikorupčne orientovaného elektorátu.

⁵⁸⁹ Pozri BTI 2010, Slovakia Country Report, (v angličtine) www.bertelsmann-transformation-index.de/174.0.html?L=1#chap2 (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁹⁰ www.eui.eu/Personal/Researchers/cecchi/session_3.pdf, (naposledy navštívené: 26.5.2011) SOURCES OF PARTY SYSTEM INSTITUTIONALIZATION IN NEW DEMOCRACIES Lessons from East Central Europe Fernando Casal Bértoa

⁵⁹¹ Kevin Deegan-Krause: 2010 Slovak Parliamentary Elections: Post-Election Report, www.pozorblog.com/2010/07/2010-slovak-parliamentary-elections-post-election-report/ (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁹² V roku 2006 podpísala strana SMER-SD zmluvu o spolupráci s najväčším odborovým zväzom KOZ.

⁵⁹³ Kevin Deegan-Krause: 2010 Slovak Parliamentary Elections: Post-Election Report, www.pozorblog.com/2010/07/2010-slovak-parliamentary-elections-post-election-report/ (naposledy navštívené: 26.5.2011).

Analýza TIS,⁵⁹⁴ ktorej predmetom bolo hodnotenie činnosti poslancov Národnej rady za volebné obdobie 2006-2010 v oblasti boja proti korupcii, vyplýva, že protikorupčné opatrenia podporovali hlavne poslanci opozície (strán SDKÚ, KDH, SMK), kým poslanci strán vládnej koalície (SMER, SNS, Hnutie za demokratické Slovensko (ďalej len HZDS) obsadili posledné tri priečky rebríčka hodnotenia poslancov.⁵⁹⁵ TIS taktiež uverejnila rebríček 25 protikorupčných zákonov a návrhov zákonov, ktoré boli ohodnotené nezávislými expertmi na základe dvoch kategórií – dôležitosti zákona pri znižovaní korupcie a miery súhlasu odborníkov s daným opatrením. Analýza taktiež preskúmala volebné programy hlavných strán,⁵⁹⁶ pričom na prvých dvoch priečkach sa umiestnili opozičné strany, ktoré predstavili najprepracovanejší protikorupčný plán.⁵⁹⁷

Rozdiely medzi jednotlivými kandidátmi v prístupe k transparentnosti sa preukázali aj v projekte „Otvorená politika“, organizovanom Alianciou Fair-Play.⁵⁹⁸ Projekt hodnotil ochotu politikov zverejniť detailné informácie o majetku, záujmoch a príjmov nad rámec platného zákona. Ani jeden z kandidátov strán vládnej koalície (SMER, SNS, HZDS) neposkytol uvedené informácie.

Súčasná vládna koalícia, pozostávajúca aj z bývalých opozičných strán, do svojho programového vyhlásenia na obdobie rokov 2012-2014 vložila niekoľko protikorupčných opatrení. Niektoré z nich sa vláde podarilo presadiť aj v praxi. Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám nariaďuje orgánom verejnej správy zverejňovať všetky zmluvy, faktúry a platby na internete. V tejto súvislosti bol novelizovaný aj Občiansky zákonník, ktorý upravuje zverejnenie zmlúv narábajúcich s verejným majetkom na internete ako podmienku ich účinnosti. Novelizácia zákona o Súdnej rade sprístupnila zasadnutia Súdnej rady verejnosti. Členovia Súdnej rady majú po novom povinnosť uviesť dôvody svojho rozhodnutia vo veciach disciplinárnych stíhaní.

⁵⁹⁴ Správa Transparency International Slovensko: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf> (naposledy naštívené: 26.5.2011)

⁵⁹⁵ Gabriel Šipoš, Emília Sicáková-Beblavá, Tomáš Jacko: PROTİKORUPCĽNÉ MINIMUM 2010, Hodnotenia, odporúčania a stav korupcie na Slovensku: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf> (naposledy navštívené: 26.5.2011).

⁵⁹⁶ <http://transparency.sk/najlepsie-protikorupcne-programy-maju-sas-a-sdku-ds/> (naposledy navštívené: 26.5.2011)

⁵⁹⁷ Správa bola kritizovaná Úradom vlády, že "je ovplyvnená volebnou kampaňou opozičných strán".

⁵⁹⁸ Správa dostupná na <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf> (naposledy navštívené: 26.5.2011).

8.9 Najvyšší kontrolný úrad SR

Štruktúra a organizácia

NKÚ vznikol v roku 1993 ako nezávislý štátny orgán, ktorého hlavnou úlohou je kontrola hospodárenia s finančnými prostriedkami a majetkom štátu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Jeho pôsobnosť a právomoci sú definované v Ústave SR⁵⁹⁹ a vo všeobecne záväzných právnych predpisoch, predovšetkým v zákone č. 39/1993 Z.z. o NKÚ Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Na čele NKÚ je predseda ako štatutárny orgán. Na Najvyššom kontrolnom úrade so sídlom v Bratislave je zriadených šesť sekcií: sekcia predsedu, sekcia stratégie, sekcia finančná a daňová, sekcia špeciálnych odvetví a činností, sekcia hospodárskych odvetví a sekcia kontroly európskych fondov. NKÚ má 8 expositúr so sídlom v každom kraji, ktoré sú regionálnymi pracoviskami úradu a vykonávajú kontrolnú činnosť v príslušných regiónoch, pričom sa primárne zameriavajú na kontrolu samospráv.

V posledných rokoch musel NKÚ reagovať na mnohé významné udalosti, medzi ktoré patria:

- vstup SR do EÚ v roku 2004 a s tým súvisiaci rozvoj kapacít a harmonizácia činnosti NKÚ s najvyššími kontrolnými inštitúciami EÚ;
- rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ na kontrolu verejných financií a majetku v oblasti územnej samosprávy⁶⁰⁰;
- reakcia na dôsledky globálnej finančnej krízy pri príprave štátneho rozpočtu a vo všeobecnosti na verejné financie na Slovensku.

Tieto výzvy boli uvedené v Koncepcii rozvoja NKÚ na roky 2007-2012. Cieľom koncepcie rozvoja NKÚ, ktorá bola aktualizovaná v januári 2010, je „stanovenie hlavných úloh ďalšieho skvalitňovania kontrolnej činnosti tak, aby sa zvýraznil podiel Úradu na zdokonaľovaní hospodárenia s verejnými financiami“.^{601/602}

Po realizácii významných organizačných i kompetenčných zmien vo fungovaní úradu sa v roku 2010 predstavitelia NKÚ rozhodli pre projekt nezávislého medzinárodného posúdenia (Peer Review) s cieľom posúdiť kvalitu a efektívnosť kontrolnej činnosti v niekoľkých oblastiach. NKÚ preto oslovil Národný kontrolný úrad Estónska, Najvyšší kontrolný úrad Poľska, Najvyšší kontrolný úrad Slovinska a Národný kontrolný úrad Veľkej Británie, aby sa spolupodieľali na projekte.

	Nezávislosť	75	75
	Transparentnosť	75	75

⁵⁹⁹ Zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky.

⁶⁰⁰ Novela zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR, v znení neskorších predpisov.

⁶⁰¹ Aktualizovaná verzia Koncepcie rozvoja NKÚ SR na roky 2007-2012, január 2010, s. 1.

⁶⁰² www.nku.gov.sk/documents/10157/12501/koncepcia+rozvoja+nku+sr+na+rok+2007+-+2012 [cit. dňa 19.september 2011].

Systém spravovania 79/ 100	Zodpovedanie sa	75	100
	Integrita	75	75
Prínos 42/ 100	Efektívna finančná kontrola	50	
	Odhaľovanie a stíhanie pochybení	50	
	Zlepšenie hospodárenia vlády	25	

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery má NKÚ dostatočné prostriedky na dosiahnutie svojich cieľov?

NKÚ hospodári v rámci samostatnej rozpočtovej kapitoly. Návrh rozpočtu úrad predkladá Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorý ho po schválení predloží Ministerstvu financií najneskôr k 30. júnu. Ak vláda vykoná zmeny v návrhu rozpočtu, ktorý bol schválený príslušným parlamentným výborom, je povinná tieto zmeny odôvodniť pri predložení návrhu štátneho rozpočtu do NR SR.⁶⁰³

V súvislosti s rozpočtovými škrtmi vo verejných výdavkoch bol rozpočet NKÚ na rok 2011 znížený o 10% v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Pokles v rozpočte sa odrazil najmä na mzdovom ohodnotení zamestnancov a na rozviazaní pracovných zmlúv s časťou zamestnancov úradu.^{604/605} Napriek tomu, že rozpočet a počet zamestnancov v uplynulých rokoch klesali, NKÚ vykonáva svoju činnosť v rámci možností na kvalitnej úrovni,⁶⁰⁶ pričom k tomuto záveru sme dospeli na základe rozhovorov so zamestnancami vo vyšších riadiacich funkciách, ako aj s externými odborníkmi.

Ak NKÚ nesúhlasí s návrhom rozpočtu pre daný rok, môže požiadať príslušný výbor NR SR o jeho prehodnotenie. Od roku 2009 Výbor NR SR pre financie a rozpočet vyhovel dvakrát žiadosti NKÚ o navýšenie rozpočtu navrhnutého Ministerstvom financií.

NKÚ disponuje dostatočnou kapacitou ľudských zdrojov. Z 314 zamestnancov NKÚ má väčšina ukončené vysokoškolské vzdelanie prevažne v oblasti ekonómie a práva.⁶⁰⁷ Priemerný vek zamestnancov je 44 rokov. Podľa zákona o štátnej službe musia zamestnanci „splňať kvalifikáciu“, ako však poukazuje podpredseda NKÚ E. Kočiš, v zákone nie je „primeraná kvalifikácia“ jasne

⁶⁰³ www.Z.z.ierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12451&FileName=93-z039&Rocnik=1993.

⁶⁰⁴ Rozpočet miezd pre zamestnancov NKÚ na rok 2011 predstavuje 4 523 294 EUR, na rok 2010: 4 965 540 EUR a na rok 2009 to bolo 4 865 867 EUR.

⁶⁰⁵ Písomná korešpondencia s predsedom NKÚ. V návrhu rozpočtu, ktorý je sprístupnený na webovej stránke NKÚ sa však uvádza rovnaký počet zamestnancov t.j. 329 ako vo výročných správach úradu za roky 2009, 2010, 2011 pre rozpočet.

⁶⁰⁶ Rozhovor s podpredsedom NKÚ Ing. Emilom Kočišom, máj 2011, a prof. Ing. Jurajom Nemcom, CSc. apríl 2011, písomná korešpondencia s predsedom NKÚ J. Jásovským a Lenkou Nosálovou, hovorkyňou úradu.

⁶⁰⁷ 10% nárast za uplynulé 3 roky.

špecifikovaná a na vykonávanie kontrol NKÚ je potrebné, aby si kandidát prehľboval svoje vedomosti.⁶⁰⁸

Vzdelávanie zamestnancov NKÚ prebieha najmä v rámci projektu „Moderný a flexibilný úrad – budovanie kapacít ľudských zdrojov NKÚ SR“, ktorý je financovaný z Európskeho sociálneho fondu. Cieľom projektu je osvojenie zručností, potrebných na implementáciu medzinárodných noriem do praxe. V súčasnosti každý zamestnanec absolvuje v priemere 29 dní školenia ročne.^{609/610} Podpredseda NKÚ E. Kočiš v rozhovore potvrdil, že infraštruktúra a technické vybavenie NKÚ, ako aj jednotlivých expozitúr, je na dostatočne vysokej úrovni, aby produkovali kvalitné výstupy.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existuje funkčná nezávislosť NKÚ?

Ústava, ako aj príslušný zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, definujú NKÚ ako štátny orgán, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý a viazaný len zákonom.

Kontrolná pôsobnosť NKÚ sa vzťahuje na:

- vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy SR a na orgány im podriadené,
- štátne orgány, ako aj právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány,
- obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami, právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov,
- štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu,
- Fond národného majetku Slovenskej republiky, právnické osoby s určenou majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky,
- fyzické osoby a právnické osoby.

Ako vyplýva z Ústavy, predseda a podpredseda NKÚ sú menovaní a odvolaní Národnou radou.⁶¹¹ Článok 61 Ústavy upravuje funkčné obdobie predsedu a podpredsedov na sedem rokov, pričom nemôžu byť zvolení do funkcie na viac ako dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia. Predseda NKÚ zostáva vo funkcii po ukončení funkčného obdobia, kým NR SR nezvolí nového predsedu.

Funkcie predsedu a podpredsedu NKÚ sú nezlučiteľné s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti. Ak je predseda alebo podpredseda NKÚ členom politickej strany, je povinný vzdať sa členstva do 30 dní odo dňa zvolenia do funkcie.

⁶⁰⁸ www.minedu.sk/data/USERDATA/ATEMY/2009/400_st_sl_09_11_01.pdf [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶⁰⁹ Zákon o štátnej službe upravuje aspoň 5 dní školenia na zamestnanca ročne.

⁶¹⁰ Správa medzinárodného peer review NKÚ, máj 2011.

⁶¹¹ www.Z.z.ierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.

Súčasný predseda a podpredsedovia⁶¹² NKÚ boli zvolení poslancami NR SR tajným hlasovaním. Najbližšie voľby predsedu a podpredsedov NKÚ však môžu prebiehať aj verejným hlasovaním, keďže parlament v tomto zmysle novelizoval Rokovací poriadok NR SR.⁶¹³

Externí odborníci sa zhodujú v názore, že momentálny výberový proces predsedu a podpredsedov NKÚ nezaručuje, aby bol na funkciu zvolený kandidát s potrebnou kvalifikáciou a skúsenosťami.⁶¹⁴ Ak sa podľa nich požiadavky bližšie nešpecifikujú, môže sa stať, že nový predseda, ktorý sa bude voliť začiatkom roku 2012, bude čisto politickým nominantom bez relevantnej kvalifikácie.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery je v praxi NKÚ nezávislý od vonkajších zásahov do jeho činnosti?

Podľa odborníkov je nezávislosť a kvalifikácia zamestnancov na vyšších riadiacich pozíciách NKÚ diskutabilná.⁶¹⁵ Hoci nespochybňujú kvalifikáciu súčasných zamestnancov na seniorských pozíciách, je možné, že v budúcnosti budú tieto funkcie zastávať kandidáti bez primeranej kvalifikácie vzhľadom na skutočnosť, že požiadavky na funkciu predsedu a podpredsedu nie sú dostatočne upravené zákonom.

Na základe dostupných informácií o činnosti NKÚ tento úrad využíva vyšetrovacie právomoci, a za týmto účelom používa viaceré vlastné nástroje.⁶¹⁶ Napriek tomu však v praxi dochádzalo k prípadom, kedy vláda „radila“ NKÚ v tom, čo a ako prešetriť.⁶¹⁷ NKÚ býva kritizovaný napríklad za to, že kontrolu v jednej z najväčších káuz vlády R. Fica (tzv. „nástenkového tendra“) na Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja inicioval v roku 2010 samotný premiér SR.⁶¹⁸ Skutočnosť, že politik v médiách otvorene vyzval NKÚ konať vo vyššie uvedenej veci a usmerňoval rozhodnutie úradu, priamo nespochybňuje nezávislosť NKÚ, ale podkopáva dôveru, že úrad koná vždy nestranne a nezávisle.⁶¹⁹

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť prístup verejnosti k informáciám o aktivitách a rozhodnutiach NKÚ?

⁶¹² Podpredsedovia zastávajú funkciu od júna 2011.

⁶¹³ The Slovak Spectator: „79 hlasov v prospech novely rokovacieho poriadku NR SR, koalícia prelomila veto prezidenta Gašparoviča“, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/42695/10/coalition_overrides_presidents_veto_future_gp_votes_will_be_public.html [cit. dňa 12. septembra 2011].

⁶¹⁴ Workshop NIS, regulačné piliere, september 2011, Bratislava.; písomná korešpondencia s externým odborníkom ktorý si želal zostať v anonymite, september 2011, Bratislava

⁶¹⁵ Workshop NIS, regulačné piliere. September, 2011, Bratislava.

⁶¹⁶ Písomná korešpondencia s Mgr. L. Nosálovou, hovorkyňou NKÚ, máj 2011; Global Integrity report Slovakia 2009.

⁶¹⁷ <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Slovakia.pdf> v angličtine [cit. Dňa 12. septembra 2011].

⁶¹⁸ Zuzana Čaputová, právnička, Via Iuris, Centrum pre práva občana (Pezinok, 25. februára 2010), Global Integrity Report 2009 ://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Slovakia.pdf

⁶¹⁹ Písomná korešpondencia s odborníkom na danú oblasť, september 2011.

V súlade s Ústavou (článok 62) NKÚ predkladá Národnej rade správy o výsledkoch kontrolnej činnosti najmenej raz do roka, a tiež vždy, keď o to NR SR požiada. Okrem povinnosti predkladať ročnú správu o výsledkoch kontrol NKÚ nie je povinný zverejňovať iné informácie. Navyše, zo zákona ani nevyplýva, aby jednotlivé správy o kontrolnej činnosti NKÚ boli prerokované na pôde parlamentu.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery sú v praxi aktivity a rozhodnutia NKÚ transparentné?

V praxi má verejnosť prístup k výročným správam, strategickým dokumentom, ako aj k výsledkom jednotlivých kontrol a iným publikáciám NKÚ, ktoré sú dostupné na webovej stránke NKÚ v slovenskom jazyku. Webová stránka je priebežne aktualizovaná. Výsledky kontrolnej činnosti NKÚ sú publikované štvrťročne vo verejne dostupnom elektronickom časopise Kontrolór.⁶²⁰

Na webovej stránke NKÚ majú občania okrem toho možnosť podávať elektronickou formou sťažnosti alebo podnety na vykonanie kontroly.

V roku 2009 bol NKÚ uvedený v elektronických a printových médiách 893 krát, čo je o 255 krát viac ako v rok 2008 a o 553 krát viac ako v roku 2007.^{621/622/623}

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby NKÚ podával správy o svojej činnosti a zodpovedal za svoje konanie?

NKÚ sa za svoje finančné hospodárenie zodpovedá NR SR. Tá má právomoc kontrolovať nakladanie NKÚ so štátnym majetkom SR a rozpočtom. V súlade so zákonom č. 502/2001 Z.z. o finančnom audite a vnútornej kontrole vykonáva audit v NKÚ vnútorný audítor Ministerstva financií, ktorý predkladá výsledky kontroly danému rezortu.

Možnosť vykonať nezávislý externý audit úradu nie je upravená zákonom a v praxi sa ani nevykonáva.⁶²⁴

Podľa čl. 62 Ústavy predkladá NKÚ správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NR SR do konca marca každého roka, respektíve vždy, keď o to Národná rada požiada. Ústava ani zákon však bližšie nedefinujú štruktúru a obsah tejto správy.

Zodpovedanie sa (Prax)

Skóre: 100

⁶²⁰ V rámci analýzy sme sa obrátili na NKÚ so žiadosťou o poskytnutie informácií. Odpoveď nám bola zaslaná v priebehu 7 dní, v ktorej nám NKÚ odpovedalo na bežné ale aj náročnejšie otázky.

⁶²¹ Na základe zákona č. 211/2000 Z.z. slobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov (Zákon o slobode informácií), NKÚ poskytlo odpovede na všetky otázky do 7 dní.

⁶²² www.nku.gov.sk/documents/10157/12501/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+za+rok+2010

⁶²³ www.nku.gov.sk/documents/10157/c95e318f-32ad-4638-8e56-9dbcf8e87b86 [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶²⁴ Na Slovensku neexistuje tradícia, na základe ktorej by verejný sektor podliehal kontrole externých súkromných spoločností. Napríklad vo Veľkej Británii vykonáva nezávislý audit Najvyššieho kontrolného úradu spoločnosť RSM Tenon Audit Limited (pôvodne Tenon Audit Limited), ktorá v apríli 2006 dostala kontrakt na 3 roky a opätovne v roku 2009.

V akom rozsahu podáva v praxi NKÚ správy o svojej činnosti a nesie zodpovednosť za svoje konanie?

Na základe dostupných informácií neexistujú dôkazy o neoprávnenej činnosti alebo rozhodnutiach NKÚ,⁶²⁵ čo potvrdzuje aj audit Ministerstva financií, v ktorom sa uvádza, že NKÚ vykonáva svoju činnosť efektívne a v súlade so zákonom.⁶²⁶

V mesiacoch jún až december 2010 prebehlo nezávislé medzinárodné hodnotenie NKÚ (Peer Review) v spolupráci s najvyššími kontrolnými úradmi Estónska, Poľska, Slovinska a Veľkej Británie. Odborníci, participujúci na projekte, ohodnotili činnosť NKÚ v súlade s medzinárodnými kontrolnými štandardmi (ďalej len INTOSAI) pozitívne, najmä čo sa týka skvalitnenia a zefektívnenia kontrolných aktivít. Hodnotitelia ďalej pozitívne ohodnotili rastúci význam výsledkov kontrol, ich dostupnosť, ako aj posilnenie spolupráce NKÚ s médiami.⁶²⁷

Predseda a podpredseda pravidelne, minimálne raz za tri mesiace, zvereňujú informácie z vykonaných kontrol. Na základe žiadosti sú povinní sprístupniť informácie o výsledkoch kontroly a navrhnutých opatreniach na nápravu odhalených nedostatkov a vydať písomnú správu o prijatí alebo naplnení daných opatrení. Všetky zmluvy o verejnom obstarávaní, objednávky a faktúry sú sprístupnené na webovej stránke.⁶²⁸

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť integritu NKÚ?

Etický kódex NKÚ definuje všeobecné hodnoty a princípy, vzťahujúce sa na kontrolórov pri ich dennej práci, napríklad bezúhonnosť, nezávislosť, nestrannosť, objektívnosť, konflikt záujmov a politickú nezávislosť. Etický kódex je záväzný pre všetkých zamestnancov NKÚ, ako aj pre ostatných zamestnancov, ktorí sa spolupodieľajú na kontrolnej činnosti.

Etický kódex však len stručne pokrýva ustanovenia o prijímaní darov a vôbec nepokrýva ustanovenia o post-zamestnaneckých obmedzeniach. Etický kódex navyše nešpecifikuje sankcie za jeho nedodržiavanie.

Mechanizmy integrity (Prax)

Skóre: 75

Do akej miery je v praxi zabezpečená integrita NKÚ?

Etický kódex nebol v čase vzniku tohto výskumu dostupný na webovej stránke NKÚ, poskytoval sa len na základe požiadania.^{629 / 630} V rokoch 2009 až 2011 NKÚ nezaznamenal žiadny prípad

⁶²⁵ Na základe dostupných informácií, vrátane písomnej korešpondencie so zamestnancami NKÚ na vyšších riadiacich pozíciách, apríl - máj 2011.

⁶²⁶ www.nku.gov.sk/documents/10157/12501/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+za+rok+2010.

⁶²⁷ www.nik.gov.pl/en/news/peer-reviews-of-the-nik.html (anglicky) [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶²⁸ www.nku.gov.sk [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶²⁹ www.sao.gov.sk/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=2241; rozhovor s Ing. Emilom Kočišom, podpredsedom NKÚ, máj 2011.

porušenia etického kódexu, jediné porušenie sa týkalo pracovnej disciplíny, a to neodôvodnenej absencie v práci.

NKÚ nemá jasne definované sankcie na nedodržanie jednotlivých ustanovení etického kódexu a/alebo povinností zamestnancov, vyplývajúcich z interných smerníc NKÚ. Z rozhovoru s podpredsedom NKÚ vyplynulo, že možné sankcie za nedodržanie predpisov zahŕňajú zníženie platu či zrušenie osobného príplatku, tak ako sú uvedené v zákone o štátnej službe.⁶³¹

Aby sa zabezpečila integrita pracovníkov v praxi, príslušní zamestnanci NKÚ participujú na workshopoch, zameraných na správnu komunikáciu so subjektmi kontroly, ako aj na problematiku integrity, vyplývajúcu z Etického kódexu a Služobného poriadku úradu.⁶³²

Efektívna finančná kontrola

Skóre: 50

Do akej miery poskytuje NKÚ kontrolu efektivity vynakladania verejných výdavkov?

V súlade so zákonom vykonáva NKÚ kontrolu hospodárenia s verejným majetkom z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.⁶³³ Napriek tomu, že v roku 2003 bol NKÚ kritizovaný inštitúciou SIGMA za nedostatočné spĺňanie medzinárodných štandardov kontroly INTOSAI a smerníc EÚ pre efektívny externý audit verejných zdrojov a financií, hodnotenie peer review z roku 2011 naznačuje, že NKÚ v súčasnosti uspokojivo spĺňa medzinárodné štandardy kontroly.⁶³⁴

Ako sa uvádza v Stratégii pre rozvoj NKÚ na roky 2007-2012, cieľom je neustále zvyšovanie pomeru medzi kontrolami efektívnosti a účinnosti a celkovým počtom prevedených kontrol. Podľa výročnej správy NKÚ vykonalo 5 kontrol zameraných na efektívnosť a účinnosť z celkového počtu 78 vykonaných kontrol. V roku 2010 vzrástol počet kontrol efektívnosti a účinnosti na 13, pričom celkovo sa previedlo 77 kontrol.⁶³⁵

Súčasťou hodnotenia NKÚ v peer review bola analýza kontroly, ktorú NKÚ vykonalo v roku 2009, dvomi externými odborníkmi na verejné financie. Analýza bola oficiálne zameraná na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj na efektívnosť. Odborníci do značnej miery kritizovali kvalitatívnu úroveň správy, najmä časť zameranú na efektívnosť. Vytýkali jej neprecíznosť použitej terminológie, ako aj absenciu stanovených kritérií a dôležitých informácií.^{636/637} Hodnotenie uzatvorili konštatovaním, že správa o efektívnosti dosahuje nízku kvalitu a je rozpracovaná nedostatočne na to, aby sa z nej dal vyvodiť relevantný záver.

⁶³⁰ Písomná korešpondencia s Lenkou Nosálovou, hovorkyňou NKÚ, 17. júna 2011.

⁶³¹ Rozhovor autorky s Ing. Emilom Kočíšom, podpredsedom NKÚ, máj 2011.

⁶³² Písomná korešpondencia s Lenkou Nosálovou, hovorkyňou NKÚ, 17. júna 2011.

⁶³³ Zákon o NKÚ.

⁶³⁴ www.rtsa.ro/en/files/TRAS-19E-2007-12Tiron.pdf [cit. dňa 12.septembra 2011].

⁶³⁵ www.nku.gov.sk/documents/10157/12501/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+za+rok+2010 [cit. dňa 12.septembra 2011].

⁶³⁶ Juraj Nemec, prof. Ing. CSc.; bývalý auditor samospráv, ktorý si žiada zostať v anonymite.

⁶³⁷ www.nku.gov.sk/documents/10157/22308/463Sprava+o+vysledku+kontroly+hospodarenia+s+majetkom,+majetkovymi+pravami,+financnymi+prostriedkami,+zavazkami,+pohladavkami+a+kontrolu+plnenia+opatreni+z+predchadzajucej+kontroly+v+meste,+ktore+je+.html.pdf [cit. dňa 12.septembra 2011].

Napriek tomu, že kontrolóri sú intenzívne školení a ročne absolvujú približne 30 dní školení, kľúčovým problémom pri výkone kontrol efektívnosti a účinnosti zostáva kvalifikácia kontrolórov, ktorá je nevyhnutná na prevedenie kvalitnej kontroly.⁶³⁸

Odhaľovanie a sankcionovanie priestupkov

Skóre: 50

Sú prípady pochybení verejných činiteľov odhaľované a vyšetrované NKÚ?

V súlade so zákonom o NKÚ⁶³⁹ môže Úrad požadovať od verejného činiteľa prístup k všetkým účtom, ako aj informácie o ostatných dokumentoch, potrebných na vykonanie kontroly. Pracovník NKÚ môže kontrolu vykonať priamo na miestach, kde sú vedené príslušné účty a uchovávané relevantné dokumenty.

Hoci na jednej strane je NKÚ zaručená formálna nezávislosť pri prešetrovaní nekalého správania verejných činiteľov, na druhej strane Úrad nedisponuje dostatočnou politickou mocou, respektíve autoritou na preskúmanie politicky citlivých prípadov.⁶⁴⁰

Ako príklad možno uviesť kauzu „Hayekovcov“, kedy na jeseň v roku 2010 prišiel NKÚ k záveru, že pri plnení zmluvy medzi Ministerstvom financií SR a firmou Hayek Consulting, ktorej bývalým spoluvlastníkom bol štátny tajomník Ministerstva hospodárstva SR, neboli verejné financie vynaložené hospodárne. Politická zodpovednosť však v tomto prípade nebola vyvedená napriek vyhláseniu premiérky, že tak učiní, ak NKÚ potvrdí závažné nedostatky v zmluve alebo porušenie procesných pravidiel.⁶⁴¹ Vzhľadom k tomu, že zistenia NKÚ majú len odporúčací charakter a nemajú právnu silu, záleží na vláde, ako so zisteniami NKÚ naloží. Kauza „Hayekovci“ je jasným signálom toho, že autorita NKÚ je nedostatočná. NKÚ nevedie evidenciu o tom, koľko z jeho odporúčení sa v praxi implementuje.⁶⁴²

Zlepšenie hospodárenia vlády

Skóre: 25

Do akej miery je NKÚ efektívny pri zlepšovaní hospodárenia vlády?

Za nedodržanie odporúčaní NKÚ nie je možné uložiť kontrolovanému subjektu pokutu, keďže zistenia Úradu majú len odporúčací charakter. V zmysle zákona je v prípade zistenia nedostatkov NKÚ povinný oznámiť ich, spolu s odporúčaním na ich odstránenie, kontrolovanému subjektu, ako aj príslušnému nadriadenému orgánu.

Pôsobnosť NKÚ v oblasti zefektívnenia hospodárenia vlády prostredníctvom znižovania korupcie a zvyšovania efektívnosti je minimálna. Napriek tomu, že v poslednom období sa NKÚ výrazne podarilo zlepšiť svoju činnosť, mnohí odborníci sa zhodujú, že Úrad nedisponuje dostatočnou politickou právomocou, a navyše je pasívny v aktivitách, ktoré by viedli k efektívnejšiemu

⁶³⁸ www.nku.gov.sk/documents/10157/61869/aj+verzia+--+publikacia.pdf [cit. dňa 12.septembra 2011].

⁶³⁹ Zákon o NKÚ.

⁶⁴⁰ <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Slovakia.pdf> [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶⁴¹ The Slovak Spectator, 18 október 2010, dostupné:

http://spectator.sme.sk/articles/view/40470/3/hayek_state_secretary_quits.html [cit. dňa 14.septembra 2011].

⁶⁴² Písomná korešpondencia s hovorkyňou NKÚ Mgr. Lenkou Nosáľovou, október 2011.

hospodáreníu štátu a potieraníu korupcie v orgánoch štátnej správy.⁶⁴³ Ako príklad možno uviesť skutočnosť, že NKÚ za sledované obdobie 2009-2011 nepodal ani jedno trestné oznámenie z podozrenia trestného činu korupcie na Generálnu prokuratúru. Úrad podal len trestné oznámenia v súvislosti s ekonomickou kriminalitou.⁶⁴⁴

Navyše, NKÚ v súčasnosti nedisponuje mechanizmami, ktoré by monitorovali percentuálny podiel odporúčaní NKÚ implementovaných Národnou radou, vládou či inými orgánmi štátnej správy.^{645/646}

⁶⁴³ Písomná korešpondencia s hovorkyňou NKÚ Mgr. Lenkou Nosáľovou, október 2011.

⁶⁴⁴ Rozhovory s externými odborníkmi, 10.9.2011.

⁶⁴⁵ Písomná korešpondencia s hovorkyňou NKÚ Mgr. Lenkou Nosáľovou, september 2011.

⁶⁴⁶ www.nku.gov.sk/documents/10157/61869/aj+verzia+-+publikacia.pdf [cit. dňa 14.septembra 2011].

8.10 Úrad pre verejné obstarávanie

Zhrnutie

Slovenská republika ako prvá krajina v strednej a východnej Európe zaviedla zákon o verejnom obstarávaní, ktorý legislatívne upravuje postupy pri nakladaní štátu s verejnými zdrojmi.⁶⁴⁷ Zákon vstúpil do platnosti v roku 1994 a do dnešného dňa bol pätnásť krát novelizovaný. Cieľom poslednej novely, účinnej od apríla 2011, je zefektívniť proces verejného obstarávania zavedením nových opatrení ako napríklad finančné limity, upravenie definície verejného obstarávateľa a jeho povinností, alebo povinné elektronické aukcie.⁶⁴⁸

Hoci mnohí odborníci na verejné obstarávanie tvrdia, že súčasná právna úprava patrí k najkomplexnejším zákonom o verejnom obstarávaní na svete, iní zastávajú opačný názor, argumentujúc, že zákon nevedie k hospodárnejšiemu nakladaniu s verejnými zdrojmi a je potrebné ho kompletne prepracovať.⁶⁴⁹

Úrad pre verejné obstarávanie Celkové skóre: 38/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 33/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	25	25
Systém spravovania 67/ 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	75	50
	Mechanizmy integrity	50	50
Prínos 13/ 100	Kontrola finančnej efektivity	-	
	Odhaľovanie a stíhanie pochybení	0	
	Zlepšenie hospodárenia vlády	25	

Štruktúra a organizácia

⁶⁴⁷ www.uvo.gov.sk/english/e-bull/preds_e.htm. (naposledy navštívené: 12.9.2011)

⁶⁴⁸ http://spectator.sme.sk/articles/view/42272/14/the_amendment_to_the_public_procurement_act_which_enters_into_force_on_april_12011.html. (naposledy navštívené 20.9.2011)

⁶⁴⁹ Rozhovor autorky so Zitou Tábořskou (externou odborníčkou na verejné obstarávanie) dňa 5.10.2011 a Michalom Matašom – Prvá obstarávateľská spoločnosť, s.r.o. dňa 29.9.2011.

ÚVO vznikol v roku 2000.⁶⁵⁰ Na jeho čele je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva NR SR na základe návrhu vlády SR. Podpredseda ÚVO je taktiež vymenovaný a odvolaný NR SR na základe návrhu vlády, pričom zastupuje predsedu v jeho neprítomnosti. Funkčné obdobie predsedu a podpredsedu je stanovené na päť rokov, pričom tá istá osoba môže zastávať funkciu najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Z hľadiska organizačnej štruktúry je ÚVO rozdelený na dve hlavné časti – vnútorný audit a vnútorná kontrola – ktoré sú následne rozdelené do šiestich odborov. Na základe našej analýzy sme dospeli k záveru, že medzi jednotlivými odbormi neexistuje dostatočná koordinácia, čo nielen spomaľuje každodennú činnosť ÚVO, ale má tiež negatívny dopad na dosiahnutie dlhodobého cieľa, ktorým je efektívnejšie a transparentnejšie hospodárenie s verejnými prostriedkami.

V rokoch 2009-2010 podstúpil ÚVO viacero procesných a legislatívnych zmien. V roku 2010 vypršalo predsedovi päťročné funkčné obdobie, pričom nový predseda, nominovaný opozičnou stranou Smer po necelom roku vo funkcii v apríli 2011 odstúpil.⁶⁵¹ ÚVO k dnešnému dňu nemá nového predsedu a na jeho čele je podpredseda, ktorý je navyše obvinený z konfliktu záujmov, keďže v uplynulom volebnom období vykonával verejné obstarávanie na Ministerstve vnútra SR, ktoré momentálne prešetruje ÚVO.⁶⁵²

Činnosť ÚVO je odbornou aj širšou verejnosťou vnímaná prevažne negatívne.^{653/654} Odborníci z oblasti verejného obstarávania sa jednohlasne zhodli, že ÚVO nevykonáva svoju činnosť efektívne a jeho úloha zaručovať hospodárne a transparentné nakladanie s verejnými prostriedkami je v praxi značne obmedzená.

Predseda vlády, ako aj mnohí odborníci, poukázali na nevyhnutné opatrenia, ktoré je potrebné zaviesť pre efektívne fungovanie ÚVO, napríklad vypracovanie metodických smerníc pre obstarávateľov, alebo návrhu postupov pre povinné elektronické aukcie v súlade s novelou zákona o verejnom obstarávaní účinnou od apríla 2011. Rovnako je nevyhnutné upraviť zverejnenie rozhodnutí ÚVO v súvislosti s vykonanou kontrolou pred podpísaním, ale aj po podpísaní zmluvy, vrátane upozornenia na najčastejšie sa vyskytujúce chyby.⁶⁵⁵

Na základe dostupných informácií a zistení z rozhovorov s externými odborníkmi vyplýva, že od roku 2011 (tesne pred rezignáciou posledného predsedu) nebola v rámci ÚVO vyvinutá snaha o zosúladenie činností úradu s nariadeniami Európskej komisie, ani snaha o vyvolanie verejnej diskusie či vyriešenie interných problémov ÚVO.⁶⁵⁶

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 50

⁶⁵⁰ Zákon č. 347/1990 Z.z. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky a zák. č. 263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁶⁵¹ ÚVO aktuálne vedie jeho podpredseda.

⁶⁵² http://spectator.sme.sk/articles/view/42322/2/tender_watchdog_boss_quits.html. (naposledy navštívené: 12.10.2011)

⁶⁵³ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/TS-UVO1.pdf. (naposledy navštívené: 12.9.2011)

⁶⁵⁴ Rozhovor autorky so Zitou Táboorskou (externou odborníčkou na verejné obstarávanie) dňa 5.10.2011 a Michalom Maťašom – Prvá obstarávateľská spoločnosť, s.r.o. dňa 29.9.2011 a Mgr. Jaroslavom Lexom (odborníkom na verejné obstarávanie), dňa 5. 10. 2011.

⁶⁵⁵ <http://dlib.eastview.com/browse/doc/24554939> (naposledy navštívené: 25.8. 2011).

⁶⁵⁶ Rozhovor autorky so Zitou Táboorskou (externou odborníčkou na verejné obstarávanie) dňa 5.10.2011, Michalom Maťašom – Prvá obstarávateľská spoločnosť, s.r.o. dňa 29.9.2011 a Mgr. Jaroslavom Lexom (odborníkom na verejné obstarávanie), dňa 5. 10. 2011.

Do akej miery má ÚVO dostatočné prostriedky na dosiahnutie svojich cieľov?

Hospodárenie ÚVO ako rozpočtovej organizácie je viazané na štátny rozpočet SR. Vzhľadom na škrtý vo verejnej správe, ako aj na globálnu ekonomickú krízu, rozpočet ÚVO od roku 2009 klesá. V prípade, že ÚVO nesúhlasí s navrhovaným rozpočtom, môže požiadať o jeho navýšenie. ÚVO tak urobil v roku 2009,⁶⁵⁷ a tiež v roku 2010.⁶⁵⁸ Návrh rozpočtu NKÚ na rok 2011 pôvodne predpokladal výdavky 2 675 969 EUR, ale opätovne bol navýšený na 3 482 714 EUR.⁶⁵⁹ Rozhodnutia v súvislosti s rozpočtom pre ÚVO sú v kompetencii vlády, pričom ÚVO reálne nedisponuje právomocou predkladať návrhu rozpočtu alebo vykonávať v ňom zmeny.⁶⁶⁰

Škrty v rozpočte ÚVO sa odrazili na znižovaní plátov zamestnancov či rozviazaní pracovných zmlúv so zamestnancami úradu. V roku 2010 podalo výpoveď 40 zamestnancov, pretože im bola v súkromnom sektore ponúknutá práca s vyšším platovým ohodnotením.⁶⁶¹ Z dostupných informácií je zrejmé, že aktuálny rozpočet ÚVO nebude postačovať na dosiahnutie stanovených cieľov. Nezávislí odborníci zároveň poukazujú na skutočnosť, že ÚVO so svojimi finančnými prostriedkami nenakladá hospodárne.⁶⁶²

Zákon č.400/2009 o štátnej službe upravuje požiadavky na vzdelanie a kvalifikáciu zamestnancov štátnej správy, vrátane pracovníkov ÚVO.⁶⁶³ Zákon o verejnom obstarávaní však neobsahuje ustanovenia o povinnom vzdelávaní zamestnancov, pracujúcich s verejným obstarávaním. Povinné vzdelávanie zamestnancov v štátnej správe upravuje zákon o štátnej službe. Dozvedeli sme sa, že ÚVO nezabezpečuje pre svojich zamestnancov účasť na medzinárodných workshopoch a seminároch. ÚVO vo svojich správach neposkytuje informácie o počte dní absolvovaných školení, ani o predmete školení. Na základe vyššie uvedeného sme dospeli k názoru, že hoci pracovníci úradu spĺňajú zákonom stanovené kritériá v súvislosti so stupňom vzdelania, neúčasť na iných formách vzdelávania, napríklad na medzinárodných workshopoch alebo seminároch spôsobuje, že zamestnanci nemajú dostatočný prehľad o problematike verejného obstarávania, ktorá je veľmi komplexná a rýchlo sa mení, čo môže viesť k nekonzistentným rozhodnutiam.⁶⁶⁴

V roku 2007 bola spustená elektronizácia verejného obstarávania. Odborníci na danú oblasť sa jednoznačne zhodli, že vo vzťahu k činnosti ÚVO ide o krok vpred.⁶⁶⁵ Na druhej strane sa experti vyjadrili, že softvér, používaný pri verejnom obstarávaní, je pomerne zastaraný a v praxi často spôsobuje problémy.⁶⁶⁶ Nedostatky softvéru sa prejavili už počas testovacej fázy v záručnej dobe, napriek tomu kompetentní pracovníci problém neriešili.

Taktiež treba podotknúť, že na nákup softvéru nebolo vyhlásená súťaž a ÚVO získal spomínaný softvér darom od iného štátneho orgánu. Odborníci sa zhodujú, že systém nefunguje adekvátne a poukázali na fakt, že koncepcia on-line aukcií pochádza z 90. rokov minulého storočia.

⁶⁵⁷ www.uvo.gov.sk/download/2010/sprava2009/2009_sprava.pdf. (naposledy navštívené: 17.8.2011).

⁶⁵⁸ www.uvo.gov.sk/download/2011/sprava2010/2010_sprava.pdf. (naposledy navštívené 17.8.2011)

⁶⁵⁹ www.uvo.gov.sk/ourade/rozpocet11.html. (naposledy navštívené 20.9.2011)

⁶⁶⁰ Rozhovor autorky s J. Lexom.

⁶⁶¹ Rozhovor autorky s Z. Tábořskou.

www.uvo.gov.sk/download/2010/2010_sprava.pdf.

⁶⁶² Rozhovor autorky s J. Lexom.

⁶⁶³ Zákon o štátnej službe vyžaduje aspoň 5 dní školenia na zamestnanca ročne.

⁶⁶⁴ Rozhovor autorky s M. Matášom, a J. Lexom.

⁶⁶⁵ Pisomná korešpondencia s externým odborníkom na verejné obstarávanie, dňa 9.9.2011 a rozhovor autorky s M. Matášom.

⁶⁶⁶ Rozhovor autorky s M. Matášom, J. Lexom.

⁶⁶⁶ Rozhovor autorky s M. Matášom, Z. Tábořskou and J. Lexom.

Elektronizácia verejného obstarávania (ďalej len EPP) je v súčasnosti hybridná, vzhľadom k tomu, že približne polovica verejných obstarávaní je stále spracovávaná manuálne. Odborníci zhodne uviedli, že technické vybavenie úradu je slabé a navyše v praxi zamestnancami slabo využívané.⁶⁶⁷

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 25

Do akej miery existuje funkčná nezávislosť ÚVO?

ÚVO je ústredným orgánom štátnej správy pre verejné obstarávanie a koncesné obstarávanie. Zákon o verejnom obstarávaní neupravuje finančnú či personálnu nezávislosť ÚVO. V legislatívnej úprave chýbajú ustanovenia, ktoré by zabráňovali politickým nomináciám alebo politickému tlaku pri rozhodnutiach ÚVO.⁶⁶⁸

Ako vyplýva zo zákona, na čele ÚVO je predseda, ktorý je do funkcie vymenovaný a odvolaný NR SR na základe návrhu vlády. Funkčné obdobie predsedu je stanovené na päť rokov, pričom tá istá osoba môže zastávať funkciu len najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.⁶⁶⁹

V súlade so zákonom o verejnom obstarávaní môže vláda odvolať predsedu ÚVO z funkcie, ak:

- a) bol právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin,
- b) bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
- c) vykonáva funkciu alebo činnosť nezlučiteľnú s funkciou predsedu,
- d) nevykonáva funkciu dlhšie ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov,
- e) úrad neplní úlohy podľa tohto zákona.

Z uvedených zákonných kritérií pre odvolanie predsedu ÚVO prvé štyri sú objektívne hodnotiteľné, piate kritérium (e) však môže byť predmetom subjektívneho posúdenia a teda subjektívnym dôvodom pre vládu alebo Národnú radu na odvolanie predsedu.

Podpredseda úradu zastupuje predsedu v čase jeho neprítomnosti. Predseda ÚVO vymenúva riaditeľov jednotlivých odborov a členov poradných orgánov, členov skúšobnej komisie a osobitných komisií, ktoré posudzujú rozhodnutia ÚVO druhého stupňa. Predseda ÚVO má rozhodujúcu právomoc nad interným audítorom, riaditeľmi jednotlivých odborov, ako aj nad riaditeľom odboru ľudských zdrojov, ktorý zodpovedá za výberové konania na Úrade.⁶⁷⁰

Nezávislosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je v praxi ÚVO nezávislý od vonkajších zásahov do jeho činnosti?

V roku 2010 Národná rada svojím rozhodnutím o voľbe predsedu akceptovala tézu, že kandidát na post predsedu ÚVO bude „opozičným“ nominantom, čo predstavuje výraznú politizáciu tejto pozície,

⁶⁶⁷ Rozhovor autorky s M. Maťašom, Z. Táborskou and J. Lexom.

⁶⁶⁸ Rozhovor autorky s J. Lexom.

⁶⁶⁹ www.uvo.gov.sk/english/act25_2006.html.

⁶⁷⁰ www.uvo.gov.sk/english/act25_2006.html

ako aj celého úradu. Najsilnejšia opozičná strana SMER v júli 2010 do funkcie predsedu nominovala vlastného kandidáta, ten však vo funkcii predsedu ÚVO vydržal len necelý rok, keď sa v apríli 2011 po silnejšej kritike vlády rozhodol odstúpiť.^{671/672} Medzi hlavné výhrady voči jeho činnosti, respektíve voči činnosti ÚVO pod jeho vedením, patrila kritika dĺžky konania ÚVO v niektorých prípadoch, ktorá mali za následok neúmerné predlžovanie obstarávania, ako aj počet zrušených obstarávaní (od júla 2010 do apríla 2011 úrad zrušil 111 z 220 verejných obstarávaní).⁶⁷³

Napriek tomu, že zákon umožňuje predsedovi ÚVO zastávať funkciu dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia, obaja doterajší predsedovia, ktorí neopustili svoj úrad predčasne, vykonávali funkciu predsedu len jedno obdobie. Bývalí predsedovia (1999-2005 a 2005-2010) boli členmi vládnych koalíčných strán. Zo životopisov oboch vyplýva, že neboli odborníkmi na oblasť verejného obstarávania a podľa mnohých expertov bol ich prínos k efektívnemu fungovaniu úradu a jeho rozvoju diskutabilný.⁶⁷⁴

Vzhľadom k tomu, že súčasná legislatívna úprava verejného obstarávania jednoznačne neupravuje kvalifikáciu kandidátov na post predsedu ÚVO, mimovládna organizácia TIS sa s podporou premiérky obrátila na ÚVO s návrhom vykonať zmeny vo výberovom konaní na pozíciu predsedu a podpredsedu ÚVO tak, aby sa zaručila politická nezávislosť a vysoká odbornosť kandidáta. Napriek tomu, že táto iniciatíva nevedla k legislatívnym zmenám, podarilo sa presadiť nové výberové konanie na funkciu predsedu z kandidátov, ktorí nie sú spriaznení s politickými stranami.⁶⁷⁵

Odborník bez politickej príslušnosti na čele úradu by mohol viesť k vyššej profesionalite úradu a najmä k politickej nezávislosti. Nového výberového konania sa zúčastnili 26 kandidáti, ktorých projekty boli ohodnotené komisiou externých odborníkov, a to aj zo zahraničia. V septembri 2011 boli zverejnené mená kandidátov na prvých troch miestach, z ktorých si vláda mala jedného vybrať.⁶⁷⁶ Vzhľadom na vyhlásenie predčasných parlamentných volieb na marec 2012 však tento výber zostane úlohou pre nasledujúcu vládu. Cieľom nového spôsobu výberového konania bolo, aby bol ÚVO vedený nezávislým, apolitickým predsedom s odbornými znalosťami a organizačnými schopnosťami. Úlohou nového predsedu by malo byť, aby sa konanie úradu stalo transparentné, plynulé a rýchle.

Externé zasahovanie do nezávislosti ÚVO je reálne, vzhľadom k existencii ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, ktoré umožňuje odvolať predsedu z funkcie z dôvodu, že úrad si neplní svoju úlohu v súlade s príslušným zákonom.⁶⁷⁷ Toto ustanovenie je veľmi vážne a politicky ľahko zneužiteľné, nakoľko predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého možno odvolať predsedu na základe politických rozhodnutí.

Hoci v praxi v posledných rokoch nebol odvolaný ani jeden predseda ÚVO, takýto spôsob odvolania predsedu z funkcie je legitímny a predstavuje reálnu hrozbu pre nezávislosť úradu.

⁶⁷¹ Denník Pravda: http://spravy.pravda.sk/bela-angyal-konci-sefom-uvo-sa-stal-roman-sipos-flc-sk_domace.asp?c=A100707_130749_sk_domace_p58.

⁶⁷² Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>.

⁶⁷³ Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>.

⁶⁷⁴ Rozhovor autora s M. Matášom, dňa 29.9.2011 a J. Lexom, dňa 29.9.2011.

⁶⁷⁵ www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/TS-UVO1.pdf. (naposledy navštívené 14.10.2011)

⁶⁷⁶ Denník SME www.sme.sk/c/6038709/sefa-uvo-vyberie-vlada-z-troch-finalistov.html. (naposledy navštívené 17.8.2011).

⁶⁷⁷ Zákon č. 58/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Skutočnosť, že od rezignácie bývalého predsedu ÚVO v apríli 2011 úrad stále nemá predsedu, je názorným príkladom politického tlaku na činnosť úradu.⁶⁷⁸ V súčasnosti riadi ÚVO podpredseda, ktorý bol obvinený vládou z konfliktu záujmov, nakoľko v rokoch 2006-2010 (teda v čase vlády R. Fica) zodpovedal za tendre na Ministerstve vnútra, ktoré sú momentálne overované samotným ÚVO.⁶⁷⁹

Diskutabilnú nezávislosť ÚVO v rokoch 2009-2011 potvrdzujú aj nasledujúce príklady:

„Nástenkový tender“⁶⁸⁰ bol vyhlásený na Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja v hodnote 119,5 milióna eur s cieľom vysúťažiť dodávateľa na propagáciu európskych fondov a poskytnutie právnych služieb. Súťaž vyhral jediný účastník, konzorcium Avocat Zamedia, personálne prepojené s osobami blízkymi predsedovi vtedajšej vládnej strany SNS. Prípado bol zverejnený v roku 2008 a ÚVO ho následne začal skúmať. V apríli 2009 vydal ÚVO stanovisko, v ktorom sa uvádza, že došlo k porušeniu zákona. Po oboznámení sa s výsledkami kontroly vtedajší premiér R. Fico rozhodol o vyvodení politických dôsledkov a odvolal ministra príslušného rezortu. Vzhľadom k tomu, že išlo o projekt, spolufinancovaný z fondov EÚ, súťaž začala preverovať aj Európska komisia, ktorá po preskúmaní prípadu v októbri 2009 vyhlásila, že tender nebude preplatený z fondov EÚ. V septembri 2009 začala prípad vyšetrovať aj polícia a v tejto súvislosti zahájila trestné stíhanie. V marci 2011 vzniesla polícia obvinenie za zločin machinácie pri verejnom obstarávaní na základe dôkazov, získaných z počítačov vysokopostavených zamestnancov ministerstva.

Ďalšou kauzou, v ktorej bolo rozhodovanie ÚVO kritizované, sa spája s modernizáciou železničnej trate medzi Zlatovcami a Trenčianskou Teplou.⁶⁸¹ V roku 2009 vyhlásili Železnice Slovenskej republiky (ďalej len ŽSR) tender na obnovu železničnej trate medzi vyššie uvedenými mestami. Obálky s ponukami štyroch uchádzačov boli otvorené v marci 2010. Najnižšiu cenu ponúkala firma Skanska SK, druhú najnižšiu TSS Grade. V marci 2011 však ÚVO pozastavil tender, tvrdiac, že verejné obstarávanie prebehlo v rozpore so zásadou transparentnosti a nediskriminácie účastníka.⁶⁸² Stavebná firma Skanska SK sa obrátila na Európsku komisiu so sťažnosťou proti rozhodnutiu ÚVO. Firma Skanska SK, ako aj ŽSR podali na súd žalobu proti rozhodnutiu ÚVO zrušiť spomínaný tender. ÚVO odmietol zverejniť detaily svojho rozhodnutia a bránil sa, že rozhodol v súlade so zákonom. V septembri 2011 súd rozhodol, že stanovisko ÚVO zrušiť tender bolo nezákonné.⁶⁸³ Zároveň treba podotknúť, že vo väčšine prípadov, kedy ÚVO zrušil verejné obstarávanie, uviedol argument „porušenie princípu transparentnosti a nediskriminácie“, ktorý je relatívne vážny a ťažko spochybiteľný.⁶⁸⁴

Tretia medializovaná kauza, v ktorej zohrávalo úlohu rozhodnutie ÚVO, sa týkala nákupu 140 sanitiek v tendri, vyhlásenom na Ministerstve zdravotníctva. Podmienky tendra boli nastavené

678 Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>. (naposledy navštívené 17.8.2011).

679 www.news.sk/rss/clanok/2011/07/1483794/radicova-reports-15-applicants-for-uvo-post/. (naposledy navštívené: 26.8.2011).

680 Pozri:

http://spectator.sme.sk/articles/view/37087/10/nku_begins_inspection_into_bulletin_board_tender_at_slovak_construction_ministry.html (naposledy navštívené: 26.8.2011).

681 http://spectator.sme.sk/articles/view/42062/10/skanska_files_complaint_with_ec_over_cancelled_railway_tender.html; www.ceeconstruction.com/103390/Zlatovce-Trencianska-Tepla-railway-modernisation-tender-suspended.shtml. (naposledy navštívené: 26.8.2011).

682 http://spectator.sme.sk/articles/view/42062/10/skanska_files_complaint_with_ec_over_cancelled_railway_tender.htm. /naposledy navštívené 14.10. 2011).

683 www.transport.sk/spravy/zeleznicna-doprava/4261-krajsky-sud-vyhovel-v-zeleznicnom-tendri-tss-grade.html. (naposledy navštívené: 14.9.2011).

684 Rozhovor autorky s Z. Táorskou, (externou odborníčkou na verejné obstarávanie), dňa 5.10.2011.

vopred tak, aby nemohla uspieť žiadna z menších firiem na trhu.⁶⁸⁵ Hoci rakúsko-slovenské konzorcium Panax-Dlouhy spĺňalo požadované kritériá a ponúkalo cenu o 3,24 milióna eur nižšiu ako výherca, bola táto firma zo súťaže vylúčená. ÚVO nezasiahol a Ministerstvo zdravotníctva sa k tomuto prípadu odmietlo vyjadriť.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť prístup verejnosti k informáciám o aktivitách a rozhodnutiach ÚVO?

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní je ÚVO povinný aspoň raz ročne predložiť správu o výsledkoch verejného obstarávania a činnostiach verejného obstarávania vláde a na požiadanie aj parlamentnému výboru. Zákon však neupravuje obsah týchto správ.⁶⁸⁶

Zákon ďalej nariaďuje ÚVO povinnosť vydávať metodologické nariadenia pre účastníkov verejného obstarávania a vydávať neperiodické publikácie.

V súlade so zákonom o verejnom obstarávaní má ÚVO povinnosti voči EK, a to vypracovať a predložiť raz do roka štatistický výkaz o zmluvách, uzavretých v predchádzajúcom kalendárnom roku, a tiež pravidelne oznamovať všetky zmeny v zozname verejných obstarávateľov a v zozname obstarávateľov.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery sú v praxi aktivity a rozhodnutia ÚVO transparentné?

ÚVO informuje verejnosť o svojich aktivitách prostredníctvom webovej stránky, na ktorej sa nachádzajú výročné správy, ako aj rôzne strategické dokumenty. Webová stránka ÚVO zároveň poskytuje informácie o jednotlivých odboroch, ich činnostiach, plánoch a zamestnancoch spolu s kontaktnými informáciami.

Okrem úradného vestníka sú na stránke sprístupnené jednotlivé rozhodnutia ÚVO v súvislosti s kontrolami od roku 2009 a táto databáza je priebežne aktualizovaná. Od roku 2009 zverejňuje ÚVO na svojej webovej stránke aj rozhodnutia ohľadom námietok.

Napriek tomu, že webová stránka ÚVO obsahuje veľké množstvo relevantných informácií, z hľadiska užívateľského komfortu pôsobí neusporiadane a neprehľadne. Navyše nezverejňuje všetky dôležité dokumenty, napríklad Zelenú knihu o verejnom obstarávaní, vydanú EK.⁶⁸⁷ Tá pozostáva zo 113 otázok z oblasti verejného obstarávania a jej cieľom je iniciovať celonárodnú

⁶⁸⁵

http://spectator.sme.sk/articles/view/41962/10/watchdog_reports_special_prosecutor_has_ordered_re_examination_of_ambulance_tender.html; <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/sanitkovy-tender-lacnejši-prehrava.html>. (naposledy navštívené: 14.10.2011).

⁶⁸⁶ www.uvo.gov.sk/english/act25_2006.html. (naposledy navštívené: 14.10.2011).

⁶⁸⁷ <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=556316:EN:NOT>. (naposledy navštívené 17.8.2011).

diskusiu pri tvorbe novej koncepcie metodológie verejného obstarávania.⁶⁸⁸ ÚVO uviedol, že jednotlivé otázky Zelené knihy boli zodpovedané zamestnancami úradu a Zelená kniha pravdepodobne nebude zverejnená. Slovensko je jednou z mála krajín, ktoré Zelenú knihu nezverejnili.⁶⁸⁹

Ako uviedol jeden z externých odborníkov na verejné obstarávanie, vzhľadom k tomu, že zo zákona nevyplýva personálna, finančná a funkčná nezávislosť úradu, v praxi nie je možné, aby ÚVO konal a rozhodoval transparentne.⁶⁹⁰

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby ÚVO podával správy o svojej činnosti a zodpovedal za svoje konanie?

ÚVO vypracováva výročnú správu o svojej činnosti a predkladá ju k 31. máju vláde SR.⁶⁹¹ Táto povinnosť vyplýva z nariadenia vlády. Výročné správy od roku 2000 sú verejne dostupné na webovej stránke ÚVO. K 31. máju je ÚVO taktiež povinný predložiť vláde celkový štatistický výkaz o verejnom obstarávaní na Slovensku za predchádzajúci kalendárny rok. Zákon však detailne neupravuje obsah správ.

Podľa zákona o verejnom obstarávaní sa môže každý účastník, ktorého práva či právne nároky boli rozhodnutím ÚVO porušené, obrátiť na súd. Súdny však nemajú stanovené časové lehoty pre prípady, súvisiace s verejným obstarávaním, pričom časové lehoty súdov sú vo všeobecnosti veľmi zdĺhavé, čo zamedzuje efektívnemu a pružnému obstarávaniu.⁶⁹²

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

V akom rozsahu podáva v praxi ÚVO správy o svojej činnosti a nesie zodpovednosť za svoje konanie?

ÚVO každoročne zverejňuje výročnú správu za príslušný kalendárny rok. V správe hodnotí rozpočet, politiky a aktivity v jednotlivých oblastiach a porovnáva ich s plánom, stanoveným v predchádzajúcej výročnej správe. Správa je podľa zákona raz ročne predmetom diskusie v NR SR a následne je schválená vládou SR.

V súlade so zákonom o verejnom obstarávaní majú občania možnosť podať odvolanie voči rozhodnutiu ÚVO na súd. Podľa odborníkov je tento nástroj v praxi málokedy aplikovaný úspešne, keďže súdy nie sú pripravené rozhodovať v takej komplexnej oblasti, akou je verejné obstarávanie. Navyše, časové lehoty súdov sú často zdĺhavé, čo najmä v prípadoch obstarávania, ktorého cieľom je v primeranom čase zabezpečiť tovar alebo službu znamená de facto marenie tohto procesu.

⁶⁸⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Europe_2020. (naposledy navštívené 17.9.2011).

⁶⁸⁹ Rozhovor autorky s M. Maťašom, dňa 29.9. 2011.

⁶⁹⁰ Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9. 2011.

⁶⁹¹ Uznesenie 228, úloha C. 1, schválené 7. 3. 2001.

⁶⁹² Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9. 2011.

Ďalší značný nedostatok v súvislosti so súdnymi konaniami predstavuje nekonzistentnosť rozhodnutí súdov. Napríklad v prípade elektronických aukcií sa zákon o verejnom obstarávaní líši od nariadení EÚ, čo v praxi vedie k odlišným interpretáciám. Podľa mnohých odborníkov problém spočíva v slabej informovanosti zamestnancov ÚVO, ich absencii na medzinárodných seminároch a chýbajúcej špecializácii zamestnancov na jednu z oblastí verejného obstarávania.⁶⁹³

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť integritu ÚVO?

V roku 2010 a 2011 vydal ÚVO Etický kódex⁶⁹⁴ a interný Služobný poriadok,⁶⁹⁵ ktoré sú záväzné pre všetkých zamestnancov úradu. Etický kódex pokrýva ustanovenia, súvisiace s prijímaním darov, konfliktom záujmov a nezávislosťou zamestnancov, pričom problematiku prijímania darov a iných výhod pokrýva len stručne. Etický kódex neobsahuje obmedzenia, vyplývajúce z ukončenia pracovného pomeru a nešpecifikuje ani sankcie za nedodržiavanie jeho ustanovení. Služobný poriadok ÚVO upravuje zodpovednosť zamestnancov za spôsobené materiálne škody, a s nimi súvisiace sankcie. Ďalej zahŕňa sankcie za vážne a menej vážne porušenia pracovnej disciplíny. Podľa Služobného poriadku je ÚVO povinný v spolupráci s odborovými zväzmi odhaľovať a prešetrovať prípady porušenia pravidiel a udeľovať sankcie, napríklad okamžité ukončenie pracovného pomeru alebo finančné tresty.

Samotný zákon o verejnom obstarávaní neobsahuje pravidlá či sankcie za porušovanie pracovnej disciplíny zamestnancov, okrem možnosti písomného napomenutia zamestnanca. Ustanovenia, súvisiace s odhaľovaním a prešetrovaním porušení pracovnej disciplíny, nie sú zhrnuté v spoločnom dokumente a takmer vôbec nie sú obsiahnuté v zákone o verejnom obstarávaní. Sankcie za porušenie pracovného poriadku sú legislatívne ošetrené zákonom o štátnej službe, nie však v Etickom kódexe. Zároveň nejestvujú jasné pravidlá na prešetrenie pochybení.

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je v praxi zabezpečená integrita ÚVO?

Odborníci sa zhodujú, že ÚVO je z organizačného hľadiska nekonzistentný útvar,⁶⁹⁶ pričom jeho jednotlivé odbory a oddelenia pracujú nekoordinovane. Navyše, ako mnohí z nich uviedli, medzi jednotlivými odbormi v praxi dochádza k vnútorným nezhodám.⁶⁹⁷

V súčasnosti nie je v praxi implementovaný žiadny mechanizmus, ktorý by zaručoval integritu úradu. Okrem toho výkonný organ ÚVO nevyvíja nijakú iniciatívu na zjednotenie úradu a ani vo verejnosti neprebíha diskusia o potrebe zjednotenia úradu.

Od roku 2009 boli zaregistrované dva prípady porušenia Služobného poriadku, ale ani jeden prípad, súvisiaci s porušením etického kódexu. V oboch prípadoch boli príslušní pracovníci

⁶⁹³ Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9. 2011.

⁶⁹⁴ www.uvo.gov.sk/download/2011/interne/eticky_kodex.pdf (naposledy navštívené: 14.10.2011).

⁶⁹⁵ www.uvo.gov.sk/download/2011/interne/sluzobny_poriadok.pdf. (naposledy navštívené: 14.10.2011).

⁶⁹⁶ Rozhovor autorky s J. Lexom, M. Maťašom a Z. Táboorskou.

⁶⁹⁷ Rozhovor autorky s, M. Maťašom a Z. Táboorskou.

potrestaní, pričom v jednom prípade došlo k rozviazaniu pracovného pomeru a v druhom k písomnému napomenutiu.⁶⁹⁸

Kontrola finančnej efektivity

Skóre: N/A

Do akej miery poskytuje ÚVO kontrolu efektivity nakladania s verejnými výdavkami?

ÚVO okrem iného vykonáva dohľad nad verejným obstarávaním v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní a má právomoc ukladať pokuty za správne delikty.⁶⁹⁹

V praxi však ÚVO ako kontrolná inštitúcia efektivity nakladania s verejnými výdavkami nefunguje. Funkcie ÚVO sú obmedzená napríklad z dôvodu úsporných opatrení vo verejnom sektore, ktoré viedli k znižovaniu plátov zamestnancov či dokonca k prepúšťaniu. Mnohí zamestnanci v dôsledku znižovania plátov odišli z úradu, a preto ÚVO v súčasnosti nedisponuje dostatočnými kapacitami kvalifikovanej pracovnej sily.

Navyše je práca ÚVO sťažená aj pre časté zmeny pravidiel – zákon o verejnom obstarávaní bol od jeho vzniku novelizovaný až pätnásťkrát. Právna úprava pravidiel verejného obstarávania sa neustále mení, pričom každou novelizáciou dochádza k odstráneniu formálneho nedostatku, vzápätí však vzniká nový. Niektoré ustanovenia nie sú pred ich schválením dostatočne preskúmané a neskôr môžu v praxi predstavovať prekážku v procese verejného obstarávania. Hoci mnohí odborníci na verejné obstarávanie tvrdia, že súčasná právna úprava patrí k najkomplexnejším zákonom o verejnom obstarávaní na svete, iní zastávajú opačný názor, argumentujúc, že zákon nevedie k hospodárnejšiemu nakladaniu s verejnými zdrojmi a je potrebné ho kompletne prepracovať.⁷⁰⁰ Presunom kompetencie legislatívnych zmien z ÚVO na Ministerstvo spravodlivosti stratil úrad možnosť ovplyvňovať legislatívny rámec verejného obstarávania. Tento presun kompetencií má za následok, že ľudia, ktorí rozumejú komplexnej problematike verejného obstarávania, stratili priamu možnosť presadzovať zmeny v zákone o verejnom obstarávaní.⁷⁰¹ Súčasná legislatívna úprava verejného obstarávania neumožňuje ÚVO zefektívniť hospodárenie štátu s verejnými zdrojmi.

V rokoch 2009-2011 navyše vláda ani ÚVO nevyvinuli snahu o presadenie inštitucionálnych zmien, ktoré by zefektívnili a stransparentili nakladanie s verejnými zdrojmi. Zároveň pracovníci úradu neprejavili snahu implementovať požiadavky zo strany obstarávateľov.

Odhaľovanie a postihovanie pochybení

Skóre: 0

Sú prípady pochybení verejných činiteľov odhaľované a vyšetrované ÚVO?

Hoci v rokoch 2009-2010 bolo medializovaných mnoho prípadov, v ktorých malo dôjsť k trestnému činu machinácie pri verejnom obstarávaní, v skutočnosti neboli podané trestné oznámenia voči konkrétnym osobám a súdy nezačali viesť trestné konania.⁷⁰² Ako uviedli viacerí experti na verejné obstarávanie, dokonca ani v prípadoch, kedy došlo k jasnému porušeniu zákona o

⁶⁹⁸ Písomná korešpondencia s hovorcou ÚVO, september 2011.

⁶⁹⁹ www.uvo.gov.sk/english/act25_2006.html (naposledy navštívené: 14.10.2011)

⁷⁰⁰ Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9.2011.

⁷⁰¹ Rozhovor autorky s J. Lexom, M. Maťašom a Z. Tábořskou.

⁷⁰² Rozhovor autorky s M. Maťašom.

verejnom obstarávaní, sudcovia nedokázali kompetentne rozhodnúť, vzhľadom k tomu, že neoplyvajú základnými vedomosťami o právnej úprave a procesoch verejného obstarávania.⁷⁰³

Do júna 2011 bol ÚVO riadený politickými nominantmi a vykonával svoju činnosť v súvislosti s politickými rozhodnutiami, bez právomoci odhaľovať a prešetrovať pochybenia verejných funkcionárov. Kauzy ako „nástenkový tender“ alebo „sanitkový tender“ (spomínané v časti Nezávislosť - Prax) sú jasným dôkazom politického vplyvu na rozhodnutia ÚVO.

Na to, aby ÚVO dokázal odhaliť a sankciovať pochybenia verejných funkcionárov, je potrebné, aby zamestnanci úradu na seniorných pozíciách boli politicky nezávislí a aby dochádzalo k prehlbovaniu vedomostí pracovníkov úradu o verejnom obstarávaní na medzinárodných seminároch. Navyše, niektorí z našich respondentov zastávajú názor, že by bolo potrebné, aby sa na súdoch vytvoril samostatný odbor či dokonca samotný špecializovaný súd, zaoberajúci sa problematikou verejného obstarávania.⁷⁰⁴

Zlepšenie hospodárenia vlády

Skóre: 25

Do akej miery je ÚVO efektívny pri zlepšovaní hospodárenia vlády?

Vzhľadom na legislatívne, politické a obchodné tlaky a vlastné organizačné a funkčné problémy, ktorým ÚVO čelí, prakticky nie je možné, aby Úrad prispieval k efektívnemu hospodáreniu vlády s verejnými zdrojmi.

⁷⁰³ Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9.2011.

⁷⁰⁴ Rozhovor autorky s J. Lexom, dňa 30.9.2011.

8.11 Polícia

Zhrnutie

PZ v posledných rokoch prechádza významnými zmenami. Za najväčší problém PZ sa v súčasnosti považuje najmä kvalita ľudských zdrojov, pričom vysoká miera fluktuácie zamestnancov a nižšie štandardy pre prijímanie nových príslušníkov ovplyvňujú celkový výkon polície. Nezávislosť polície je do značnej miery ohrozená politickým zasahovaním a absenciou ustanovení, súvisiacich s vymenovávaním a kariérnym postupom policajných funkcionárov. PZ disponuje dostatočným technickým vybavením pre boj s korupciou, zaostáva však v schopnosti zamestnancov riadne a efektívne využívať tieto prostriedky. Prístup k relevantným informáciám o činnosti PZ sa v uplynulom desaťročí zlepšil. Pretrvávajú však nedostatky v informovaní o majetkových pomeroch policajtov, keďže majetkové priznania sa podávajú len interne a nezverejňujú sa. Hoci je verejnosť schopná získať príslušné informácie o fungovaní PZ, niektoré aspekty, týkajúce sa transparentnosti práce polície, sú spochybňované. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že právny rámec je z hľadiska vytvárania priestoru pre zvyšovanie integrity v tejto oblasti vytvorený optimálne a vytvára priestor pre kvalitný výkon a zodpovedanie sa za činnosti PZ. Neexistencia nezávislého orgánu na riešenie sťažností na príslušníkov PZ však neumožňuje jeho úplnú kontrolu.

Najväčšími zmenami v oblasti zodpovedania sa PZ sú nový prístup k zdieľaniu informácií a otvorenosť smerom k verejnosti. Pretrvávajúcim nedostatkom je absencia nezávislého monitorovania činnosti a boj s rôznymi typmi neformálnych väzieb.

Neexistencia legislatívnych obmedzení v možnostiach ďalšieho zamestnania po skončení služby a neexistencia pravidiel ohľadne prijímania darov a výhod sú považované za vážnu medzeru z hľadiska integrity polície. Mechanizmy integrity sú v praxi oslabené aj absenciou vzdelávania zamestnancov PZ v oblasti etických pravidiel.

Polícia Celkové skóre: 43/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 33/ 100	Zdroje	-	50
	Nezávislosť	25	25
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	25
	Mechanizmy integrity	50	25
Prínos 50/ 100	Trestné stíhanie prípadov korupcie	50	

Organizácia a Štruktúra

Úlohy polície na Slovensku plní viacero orgánov, ktorými sú PZSR, Vojenská polícia a Mestská polícia. Táto kapitola sa zameriava na činnosť PZ ako orgánu činného v trestnom konaní.

PZ je z organizačného hľadiska súčasťou Ministerstva vnútra SR. Na čele PZ stojí prezident PZ, ktorý sa za výkon svojej funkcie zodpovedá ministrovi vnútra. PZ je organizovaný do 8 krajských riaditeľstiev a 53 okresných riaditeľstiev, podľa správneho členenia štátu. PZ plní úlohy v oblasti udržiavania verejného poriadku a bezpečnosti prostredníctvom útvarov PZ, ktoré zriaďuje minister vnútra. Ten zároveň určuje aj náplň ich činností a ich vnútornú organizáciu. Úrad boja proti korupcii je špecializovaným útvarom Prezídia Policajného zboru (ďalej len P PZ).

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 50

Do akej miery disponuje polícia dostatočnými finančnými a personálnymi prostriedkami či infraštruktúrou pre efektívne fungovanie?

PZ disponuje dostatočnými finančnými prostriedkami v tom zmysle, že financie nepredstavujú elementárny problém v súvislosti s kvalitou policajnej práce.⁷⁰⁵ Rozpočet však zasiahli hlboké škrtý nielen v dôsledku svetovej ekonomickej krízy, ale aj v dôsledku nepriaznivej situácie v rozpočte PZ po voľbách v júni 2010. K tomuto dátumu (približne v polovici roka) bol rozpočet vyčerpaný do výšky 83%,⁷⁰⁶ čo viedlo k úsporám prostredníctvom znižovania výdavkov, určených na cestovné náklady a služby, ako napríklad opravy automobilov a kopírovacích strojov či modernizácia IT infraštruktúry.

Oblasť ľudských zdrojov PZ sa javí ako najkritickejšia pri dosahovaní kvalitného výkonu. Príslušníci polície nie sú vo všeobecnosti dobre vyškolení, nemajú adekvátne vzdelanie a zručnosti, pričom kvalifikovaní pracovníci po pätnástich rokoch služby PZ opúšťajú, čo vedie k veľmi vysokej fluktuácii na všetkých pozíciách. Spolu s vysokou mierou politického zasahovania do činnosti polície to vytvára nestabilné a neprofesionálne prostredie, v ktorom sa znižuje kvalita výsledkov činnosti.⁷⁰⁷

Platové ohodnotenie nie je dostatočne motivujúce, hoci nie je považované za nízke. V niektorých útvaroch môžu policajti získať oveľa vyšší plat ako je priemerná mzda v slovenskom hospodárstve. Podľa posledných dostupných údajov o platoch v PZ bol priemerný mesačný plat príslušníka PZ v roku 2009 na úrovni 1.260 EUR,⁷⁰⁸ zatiaľ čo priemerný mesačný plat na Slovensku v tom istom roku predstavoval 744,50 EUR.⁷⁰⁹ Platy, ako aj ďalšie výhody, motivujú špecifickú skupinu uchádzačov, ktorí musia v rámci výberového konania absolvovať test telesnej zdatnosti,

⁷⁰⁵ Rozhovor autora s J. Spišiakom, prezidentom PZ SR, v Bratislave, 3.6.2011, M. Žitným, publicistom a bezpečnostným analytikom, v Bratislave, 25.5.2011, P. Kovaříkom, riaditeľom Úradu boja proti korupcii P PZ, v Bratislave, 20.5.2011, M. Žilinkom, štátnym tajomníkom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, v Bratislave, dňa 6.6.2011.

⁷⁰⁶ Rozhovor autora s J. Spišiakom.

⁷⁰⁷ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

⁷⁰⁸ SME, 11. jún 2010, *Fico má na úrade vlády za štyri roky o 20 percent viac úradníkov*, www.sme.sk/c/5418140/fico-ma-na-urade-vlady-za-styri-roky-o-20-percent-viac-uradnikov.html [cit. 12.9.2011].

⁷⁰⁹ <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=17683> [cit. 12.9.2011].

psychologické vyšetrenie a skúšku z úradného jazyka. Len jeden z desiatich uchádzačov splní kritériá, čo svedčí o pomerne nízkej kvalite uchádzačov, ktorí prejavia záujem o prácu v PZ.⁷¹⁰

Softvér a hardvér komunikačných technológií a iné technické vybavenie sú na primeranej úrovni a nemajú negatívny vplyv na výkon zamestnancov. Ako je však vyššie uvedené, nedostatočné zručnosti zamestnancov spôsobujú, že IT vybavenie nie je profesionálne využité na potrebné účely.⁷¹¹

Úrad boja proti korupcii predstavuje špeciálny útvar zameraný na vyšetrovanie trestných činov súvisiacich s korupciou a v rámci štruktúry PZ je podriadený prezidentovi PZ.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 25

Do akej miery je polícia nezávislá podľa zákona?

Podľa zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov PZ, Slovenskej informačnej služby (ďalej len SIS), Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov sa policajtom môže stať občan SR, starší ako 18 rokov.⁷¹² Uchádzači musia byť telesne a duševne spôsobilí pre výkon služby a taktiež musia byť bezúhonní.⁷¹³ Stupeň dosiahnutého vzdelania uchádzača musí spĺňať stupeň určený na funkciu, o ktorú sa uchádza. Za minimálny kvalifikačný predpoklad pre prijatie do služobného pomeru v PZ sa považuje úplné stredné vzdelanie, stredné odborné vzdelanie alebo vyššie odborné vzdelanie.⁷¹⁴ V rámci výberového konania musí uchádzač zložiť skúšku z úradného jazyka a absolvovať psychologické vyšetrenie, zdravotné vyšetrenie a test telesnej spôsobilosti.⁷¹⁵ Podľa informácií, ktoré poskytuje PZ, sú voľné miesta obsadzované uchádzačmi, ktorí boli najúspešnejší vo výberovom konaní a ktorí sú následne zaradení do základných útvarov PZ.^{716/717} Neexistuje však právny predpis, ktorý by jasne stanovoval odborné kritéria pri prijímaní a vymenovaní zamestnancov do vyššej funkcie.

Navyše, absentuje právna úprava zabráňujúca politickému zasahovaniu do činnosti policajtov. Podľa Trestného poriadku vykonáva prokurátor dozor nad dodržiavaním zákonnosti vo vyšetrovaní a v prípravnom konaní, ktoré sú v pôsobnosti policajtov.⁷¹⁸ Prokurátor má právo zúčastňovať sa pri úkonoch a rozhodnutiach policajta v priebehu vyšetrovania, pričom prokurátor má tiež právomoc osobne zrealizovať jednotlivé úkony alebo celé vyšetrovanie a vydať rozhodnutie vo veci vyšetrovania.⁷¹⁹ Prokurátor má právo zrušiť nezákonné alebo neopodstatnené rozhodnutia policajta, ktoré môže nahradiť vlastnými rozhodnutiami.⁷²⁰ Prokurátor môže taktiež odňať vec policajtovi a priradiť ju inému policajtovi.⁷²¹

⁷¹⁰ Rozhovor autora s J. Spišiakom.

⁷¹¹ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, J. Ivorom, dekan Paneurópskej vysokej školy, v Bratislave, 26.5.2011,

⁷¹² Ustanovenie § 14 zákona č. 73/1998 Z.z.

⁷¹³ Ibid.

⁷¹⁴ § 12 Ibid.

⁷¹⁵ § 15 Ibid.

⁷¹⁶ Rozhovor autora s J. Spišiakom a P. Kovaříkom.

⁷¹⁷ www.minv.sk/swift_data/source/policia/prevencia/zakon_cest_a_odvaha/POVOLANIE%20POLICAJTA.pdf (dostupné 20 júna 2011).

⁷¹⁸ § 230 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov (Trestný poriadok).

⁷¹⁹ Ibid.

⁷²⁰ Ibid.

⁷²¹ Ibid.

V osobitných prípadoch, ktoré sa týkajú osôb vyňatých z pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a súdu (poslancov NR SR, sudcov, sudcov ústavného súdu a generálneho prokurátora), trestné stíhanie možno začať až po súhlase NR SR alebo Ústavného súdu, v závislosti od príslušnosti osoby.⁷²²

Zákon č. 73/1998 Z.z. neupravuje a neobsahuje jasné pravidlá a postupy ohľadom prijímania a kariérneho postupu policajtov. Zákon špecifikuje niektoré dôvody pre preloženie policajta na nižšiu funkciu alebo prevedenie policajta na inú funkciu. Podľa citovaného zákona má minister vnútra právo previesť policajta zaradeného v útvere inšpekčnej služby na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, alebo na inú funkciu v inom mieste výkonu štátnej služby, „aj bez uvedenia dôvodu po predchádzajúcom prerokovaní s odborovým orgánom“.⁷²³

Nezávislosť pracovníkov, a tým aj samotného PZ, je vážne ohrozená predovšetkým z dôvodu politického zasahovania do činnosti polície a neexistencie právnych predpisov, týkajúcich sa vymenovávaní, ako aj kariérneho rastu policajtov.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je polícia nezávislá v praxi?

Na základe našej analýzy možno konštatovať, že povýšenie a kariérny postup v rámci zboru nie sú založené na jasných odborných kritériách.⁷²⁴ Keďže zákonných požiadaviek je málo a tie, ktoré existujú, sú neurčité, PZ zaznamenal v posledných dvoch desaťročiach vysokú mieru fluktuácie vedúcich pracovníkov. K fluktuácii zvyčajne dochádzalo po parlamentných voľbách a vymenovaní nového ministra.⁷²⁵ Vymenovania a povýšenia do funkcií sa často diali na základe iných ako odborných kritérií (napríklad osobné konexie a pod.), čo viedlo k zníženiu kvality ľudských zdrojov v rámci polície. Absencia efektívneho systému kariérneho rastu, ktorý by zahŕňal plánovanie kariéry a slúžil by ako nástroj istoty zamestnania, spôsobila rýchle povýšenia pracovníkov z okruhu kamarátov a politických nominantov.⁷²⁶ V súčasnosti môže minister vnútra v súlade so zákonom odvolať ktoréhokoľvek policajta z funkcie aj bez uvedenia dôvodu,⁷²⁷ čo mu dáva voľnú ruku a príležitosť pre stranícke vymenovania a povýšenia v PZ. Množstvo pozícií bolo obsadených bez výberového konania. To sa týka aj súčasnej pozície prezidenta PZ. K vysokej fluktuácii policajtov prispieva aj súčasný systém zamestnaneckých výhod, ktorý umožňuje policajtom odísť do dôchodku už po pätnástich rokoch služby a poberať výsluhový dôchodok. V kombinácii s absenciou jasných pravidiel pre kariérny rast a neustálymi politickými zásahmi, takto nastavený systém výhod vedie k vysokej fluktuácii zamestnancov.⁷²⁸

Podľa informácií, ktoré poskytuje PZ na svojej oficiálnej webovej stránke, je nový príslušník PZ po vymenovaní zaradený do základného útvaru, kde absolvuje základný policajný výcvik v trvaní 6 mesiacov.⁷²⁹ Príslušník zotrúva v tomto útvere počas doby prípravnej štátnej služby, ktorá trvá dva roky. Pred skončením prípravy nadriadený policajta výkon nového príslušníka vyhodnotí a posúdi,

⁷²² § 8 Ibid.

⁷²³ Ustanovenie § 35 zákona č. 73/1998 Z.z..

⁷²⁴ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, M. Žilinkom a J. Ivorom.

⁷²⁵ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, a J. Ivorom.

⁷²⁶ Rozhovor autora s M. Žitným a J. Ivorom.

⁷²⁷ Ustanovenie § 35 zákona č. 73/1998 Z.z.

⁷²⁸ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

⁷²⁹ www.minv.sk/swift_data/source/policia/prevenicia/zakon_cest_a_odvaha/POVOLANIE%20POLICAJTA.pdf (cit. 20.6.2011)

či je príslušník spôsobilý pre zaradenie do stálej štátnej služby.⁷³⁰ Po zaradení do stálej štátnej služby môže príslušník PZ absolvovať špecializovaný policajný výcvik, ktorý je podmienkou pre povýšenie do dôstojníckej hodnosti.⁷³¹ Policajt má možnosť postúpiť vo svojej kariére po piatich rokoch policajnej praxe, a to štúdiom na Akadémii PZ v Bratislave.^{732/733} Žiadne z týchto pravidiel však nie je obsiahnuté vo všeobecne záväznom právnom predpise.

Podľa informácií poskytnutých PZ sa pri každom vymenovaní policajta na vyššiu pozíciu uplatňuje pravidlo výberu najvhodnejšieho kandidáta.⁷³⁴ Súčasné zákony však nestanovujú jasné pravidlá kariérneho postupu na vyššie pozície. Tieto pravidlá, ako aj pravidlá pre systém hodnotenia policajtov, budú zavedené od 1. júla 2011.⁷³⁵ Podľa rozhovoru, ktorý poskytol prezident PZ J. Spišiak portálu www.otvorenepravo.sk, boli nové kritériá pre kariérny postup, ako aj pravidlá pre systém hodnotenia policajtov zavedené, ale ešte nie sú verejne dostupné.⁷³⁶ Nové nástroje hodnotenia budú hodnotiť výkon jednotlivcov a útvarov, pričom výsledky hodnotenia budú brané do úvahy pri odmeňovaní a ovplyvnia možnosť kariérneho postupu. Kariérny postup o viac ako jednu úroveň nebude možný a len policajti s nadpriemerným výkonom budú mať možnosť postúpiť vyššie.⁷³⁷ Tieto postupy budú mať formu internej smernice, cieľom ministerstva je však zahrnúť ich do príslušného zákona.⁷³⁸ V teoretickej rovine vyzerajú zlepšenia v kariérnom postupe sľubne, zatiaľ však ešte neboli overené v praxi.

Ako bolo spomenuté vyššie, legislatíva ešte stále obsahuje ustanovenia, ktoré umožňujú politické zasahovanie do činnosti PZ. Ovplyvňovanie činnosti PZ zo strany politikov sa dialo v minulosti a pretrváva aj naďalej, nie sme však schopní posúdiť jeho rozsah. Podľa J. Spišiaka sa pri vymenovávaní do funkcií riaditeľov krajských a okresných riaditeľstiev v minulosti používal hlavne tzv. „stranícky kľúč“.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú ustanovenia na zabezpečenie prístupu verejnosti k informáciám o polícii?

Podľa príslušných ustanovení Trestného poriadku informuje polícia verejnosť a médiá o svojej činnosti poskytovaním informácií o trestnom konaní iba do takej miery, aby sa neohrozilo objasnenie vecí. Pri informovaní verejnosti musí polícia dbať na ochranu utajovaných skutočností, obchodného tajomstva, bankového tajomstva, daňového tajomstva, poštového tajomstva a telekomunikačného tajomstva.⁷³⁹

Príslušník PZ je povinný v zmysle zákona č. 73/1998 Z.z. podať majetkové priznanie do 30 dní od nástupu do služby, a potom k 31. marcu každého roka.⁷⁴⁰ Majetkové priznanie podáva policajt svojmu nadriadenému. Zákon nevyžaduje zverejňovanie majetkových priznaní policajtov.

⁷³⁰ Ibid.

⁷³¹ Ibid.

⁷³² Ibid.

⁷³³ Rozhovor autora s J. Spišiakom, M. Žitným, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

⁷³⁴ www.minv.sk/swift_data/source/policia/prevenicia/zakon_cest_a_odvaha/POVOLANIE%20POLICAJTA.pdf (cit. 20.6.2011).

⁷³⁵ Rozhovor autora s J. Spišiakom, J. Ivorom, P. Kovaříkom, a M. Žilinkom.

⁷³⁶ www.otvorenepravo.sk/m/clanok/131/jaroslav-spisiak-nasim-cielom-je-dostat-kriminalitu-do-urcitych-unosnych-mantinelov-i-cast (cit. 12.6.2011).

⁷³⁷ Rozhovor autora s J. Spišiakom, J. Ivorom a M. Žilinkom.

⁷³⁸ Rozhovor autora s M. Žilinkom.

⁷³⁹ § 6 Trestného poriadku.

⁷⁴⁰ § 48a zákona č. 73/1998 Z.z.

Obete trestných činov majú právo nazerať do svojich spisov a robiť si z nich výpisky a kópie, s výnimkou záznamov o hlasovaní a častí obsahujúcich informácie o identite chránených svedkov, ohrozených svedkov a svedkov, ktorých identita je utajená, a tiež s výnimkou krycích údajov o totožnosti agenta.⁷⁴¹

Celkovo sa prístup k relevantným informáciám o činnosti PZ v poslednom desaťročí zlepšil. V dostupných informáciách o majetkových pomeroch policajtov sú však vážne nedostatky, keďže majetkové priznania sa podávajú len interne.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery existuje transparentnosť v aktivitách a rozhodovacích procesoch polície v praxi?

Polícia pracuje na prípadoch, ktoré si často vyžadujú ochranu utajovaných skutočností a informovanie verejnosti pred vyriešením prípadu nie je bežné. Z tohto dôvodu policajti a hovorcovia nie sú ochotní poskytnúť žiadne informácie v rámci snahy tajiť svoje aktivity a postup v konaní. Kritici však poukazujú na slabú komunikáciu smerom k verejnosti a médiám, a tiež na nedostatok transparentnosti v práci polície. Rozhodnutia sa zvyčajne robia za zatvorenými dverami a verejnosť nie je schopná získať relevantné informácie o aktivitách PZ. Významné prípady sú mediálne pokryté a zároveň môžu slúžiť ako PR pre policajtov na najvyšších pozíciách. Vývoj káuz však médiá dlhodobo nesledujú a niektoré tak pomaly zmiznú z dohľadu verejnosti. Polícia často neinformuje o prípadoch, ktoré neviedli k právoplatnému odsúdeniu páchateľov. Zároveň nedostatočne zapája verejnosť do svojej práce so žiadosťou o pomoc od občanov.⁷⁴²

Majetkové pomery policajtov sú dostupné len v rámci inštitúcie. Informácie, ktoré policajti vyplňajú vo formulári majetkového priznania, sú dosť podrobné.⁷⁴³ Ako sme uviedli vyššie, majetkové priznanie sa podáva nadriadenému policajtovi, ktorý je zodpovedný za kontrolu jeho obsahu.

V rámci výskumu sme podali žiadosť o poskytnutie informácií ohľadom majetkových priznaní troch najvyššie postavených príslušníkov PZ (prezidenta a dvoch viceprezidentov), Ministerstvo vnútra však žiadosť zamietlo s odôvodnením, že požadované informácie nie sú verejné.

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby polícia podávala o svojej činnosti správy a niesla zodpovednosť za svoje konanie?

Ak policajt rozhodne o začatí trestného stíhania, trestné stíhanie začne vydaním uznesenia a upovedomením poškodeného, ako aj oznamovateľa.⁷⁴⁴ Policajt doručí prokurátorovi kópiu uznesenia do 48 hodín.⁷⁴⁵ Uznesenie obsahuje opis skutku a podrobnosti o mieste a čase, v ktorom

⁷⁴¹ § 69 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁷⁴² Rozhovor autora s J. Ivorom.

⁷⁴³ Rozhovor autora s J. Spišiakom, J. Ivorom, P. Kovaříkom.

⁷⁴⁴ § 199 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁷⁴⁵ Ibid.

k nemu došlo, zákonné pomenovanie trestného činu a príslušné ustanovenie Trestného zákona.⁷⁴⁶ Uznesenie neobsahuje odôvodnenie.⁷⁴⁷

Ak neexistuje dôvod pre začatie trestného stíhania, policajt vydá uznesenie,⁷⁴⁸ ktorým:

- a) odovzdá vec príslušnému orgánu, ktorý prejednáva priestupky,
- b) odovzdá vec inému orgánu na disciplinárne konanie,
- c) odloží vec, ak je trestné stíhanie neprípustné alebo ak trestnosť činu zanikla,
- d) odmietne trestné stíhanie vo veci.

Ak policajt určí, že trestné stíhanie by nebolo v súlade s dikciou § 215 ods. 2 Trestného poriadku, môže vec odložiť.⁷⁴⁹ Uznesenie podľa vyššie uvedených ustanovení zákona policajt doručí oznamovateľovi, poškodenému a prokurátorovi.⁷⁵⁰

Ústava SR zaručuje, že každý sa môže domáhať svojich práv zákonom ustanoveným postupom na nezávislom a nestrannom súde, alebo na inom orgáne Slovenskej republiky v prípadoch ustanovených zákonom.⁷⁵¹

V zmysle Trestného poriadku má poškodená osoba, ktorej bolo trestným činom ublížené na zdraví, majetku alebo boli ohrozené jej práva a slobody, právo v prípadoch ustanovených zákonom vyjadriť svoj súhlas alebo nesúhlas s trestným stíhaním a zúčastniť sa na konaní v rozsahu vymedzenom zákonom.⁷⁵²

Sťažnosti na príslušníkov PZ prijíma a rieši Sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra SR.⁷⁵³ Táto sekcia taktiež vyšetruje protiprávne konanie príslušníkov PZ. Podľa informácií, poskytnutých Ministerstvom vnútra, je sekcia samostatným útvarom Ministerstva vnútra „výlučne podriadeným ministrovi a nezávislým od riadenia a štruktúr polície“. ⁷⁵⁴ Podriadenie útvaru, zodpovedného za prijímanie sťažností na policajtov a vyšetrovanie protiprávneho konania policajtov, priamo ministrovi vnútra, ktorý je politicky zodpovedný za činnosť PZ, však nedokáže zabezpečiť nezávislosť Sekcie kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra SR.

Príslušníci PZ nemajú trestnoprávnu imunitu.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Do akej miery musí polícia podávať správy o svojej činnosti a niesť zodpovednosť za svoje konanie v praxi?

V podávaní správ o činnosti PZ boli v posledných desaťročiach zaznamenané vážne nedostatky, hlavne z dôvodu neexistencie kultúry zodpovedania sa verejnosti v tomto sektore. Systém podávania správ o prípadoch je veľmi selektívny, s tendenciou informovať o vážnych prípadoch a úspechoch PZ. Systém podávania správ NR SR taktiež obsahuje medzery.

⁷⁴⁶ Ibid.

⁷⁴⁷ Ibid.

⁷⁴⁸ § 197 Ibid.

⁷⁴⁹ § 197 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁷⁵⁰ § 197 Ibid.

⁷⁵¹ Článok 46 ústavného zákona č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky (ďalej tiež ako „Ústava“).

⁷⁵² § 46 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁷⁵³ Ministerstvo vnútra, Správa o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti MV SR, 2010.

⁷⁵⁴ www.minv.sk/?postup [cit. 20.6.2011].

Nový prezident PZ, ktorý nastúpil v lete 2010, deklaroval svoju vôľu otvoriť činnosť PZ verejnosti. Ohlásil zmeny v systéme hodnotenia výkonu policajtov a zaviedol informačné politiky, na ktoré verejnosť nebola v minulosti zvyknutá v súvislosti s PZ. Napríklad, PZ začal informovať vodičov o miestach, na ktorých bude hliadkovať a používať radary pre meranie rýchlosti. Hoci bolo opatrenie zavedené už dlhšie, poskytované informácie sú detailnejšie, pričom obsahujú údaje o počte radarov a mobilných radarov (vrátane typu a farby vozidla), ako aj informácie o cestách, na ktorých hliadkujú. Polícia vydáva každý deň tlačovú správu s týmito informáciami.⁷⁵⁵

Nový systém hodnotenia výkonov policajtov je zavedený od roku 2011, s istým omeškaním a nevýraznou komunikáciou zo strany PZ. Nový prezident zaviedol hodnotiacu tabuľku, obsahujúcu informácie o cieľoch PZ na národnej aj regionálnej úrovni.⁷⁵⁶ Tabuľka by mala byť uverejnená štvrťročne, ale ako bolo spomenuté, polícia mala problém s jej pravidelným zverejňovaním.⁷⁵⁷

Čo sa týka trestného stíhania, policajti vydávajú uznesenia a včas informujú všetky zainteresované osoby.

Sťažnosti na príslušníkov PZ prijíma Sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra SR. Sťažnosti riešia relevantné orgány ako Sekcia kontroly a inšpekčnej služby, Kancelária ministra vnútra, Odbor kontroly P PZ a krajské riaditeľstvá PZ. V roku 2010 bolo prijatých 3 101 sťažností na činnosť PZ, z ktorých bolo prešetrených 1 887 sťažností (60.85%). Odmietnutých sťažností bolo 1 255, opodstatnených sťažností bolo 284 (15.05%) a 348 sťažností nebolo vyhodnotených.⁷⁵⁸ Nízke číslo opodstatnených sťažností je podľa názoru odborníkov dôkazom vysokej vzájomnej lojality medzi policajtmi.⁷⁵⁹ Absencia silného nezávislého orgánu tento názor podporuje.

Policajti nie sú vyňatí z pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní, s výnimkou disciplinárnych konaní v prípade menej závažných pochybení. Správanie policajtov sa riadi vysokou lojalitou najmä v prípadoch obvinení kolegov.⁷⁶⁰ Tendencia sa pomaly mení v dôsledku prísnejších pravidiel a nových nástrojov pre monitorovanie práce policajtov. Obvinenia z korupčného správania príslušníkov PZ vyšetroje Sekcia kontroly a inšpekcie Ministerstva vnútra, ktorá nie je považovaná za nezávislý útvar z dôvodu jej podriadenia ministromi.⁷⁶¹

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery je zabezpečená integrita polície podľa zákona?

Podľa zákona č. 171/1993 Z.z. o PZ v znení neskorších predpisov sú príslušníci PZ povinní dodržiavať etický kódex, ktorý vydáva minister vnútra.⁷⁶² Články Etického kódexu príslušníka PZ obsahujú pravidlá ohľadom nestrannosti, zneužitia informácií, transparentného správania, zákazu

⁷⁵⁵ www.minv.sk/?tlacove-spravy-2&sprava=dopravne-hliadky-na-uzemi-slovenska-podla-krajov-7-novembra-2011 (cit. 6.11.2011).

⁷⁵⁶ www.minv.sk/?ciele-policajneho-Zboru-na-rok-2011 (cit. 6.11.2011).

⁷⁵⁷

www.minv.sk/swift_data/source/policia/ciele_pz/vyhodnotenie_cielov/vyhodnotenie%20cielov%20policie%20prvy%20polrok%202011.jpg (cit. 6.11.2011).

⁷⁵⁸ Ministerstvo vnútra, Správa o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti MV SR, 2010.

⁷⁵⁹ Rozhovor autora s M. Žitným a J. Ivorom.

⁷⁶⁰ Rozhovor autora s M. Žitným, P. Kovaříkom a J. Ivorom.

⁷⁶¹ Rozhovor autora s J. Ivorom a M. Žitným.

⁷⁶² § 8 zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom Zbore, v znení neskorších predpisov („zákon o policajnom Zbore“).

diskriminácie a zneužívania postavenia.⁷⁶³ Práva, povinnosti a správne postupy policajtov sú tiež upravené v ustanovení § 48 zákona č. 73/1998 Z.z.⁷⁶⁴

Podľa uvedeného zákona sa policajti musia zdržať činností, ktoré by mohli viesť ku konfliktu dôležitých služobných záujmov s osobnými záujmami a nesmú zneužiť informácie získané v súvislosti s vykonávaním služby pre svoj osobný prospech alebo prospech iného.⁷⁶⁵ Etický kódex je však veľmi neurčitý, všeobecný a vágny a neurčuje kroky, ktoré by mali byť podniknuté v prípade etických sporov, ktoré môžu nastať v práci policajtov.⁷⁶⁶

Podľa Etického kódexu sa príslušníci PZ musia zdržať podnikateľských aktivít, ktoré by boli v rozpore s nezávislosťou policajta a riadnym plnením jeho oficiálnych povinností.⁷⁶⁷ Zákon č. 73/1998 Z.z., ktorým sa riadi štátna služba príslušníkov PZ, nestanovuje žiadne pravidlá pre prijímanie darov a výhod. Taktiež neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by obmedzovalo bývalých policajtov v možnostiach ďalšieho zamestnania.

Úmyselné uvedenie neúplných alebo nesprávnych údajov ohľadne majetkových pomerov policajta je považované za porušenie služobnej povinnosti.⁷⁶⁸ V týchto prípadoch sa môže proti policajtovi viesť disciplinárne konanie.⁷⁶⁹ Možným disciplinárnym opatrením je písomné napomenutie policajta, zníženie jeho platu o 15% na dobu do troch mesiacov či zníženie hodnosti policajta na dobu jedného roka.⁷⁷⁰ Absencia obmedzení v možnostiach ďalšieho zamestnania po skončení služby a absencia pravidiel v súvislosti s prijímaním darov a výhod sú z hľadiska zvyšovania integrity v polícii považované za vážne medzery v legislatívnom rámci.

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je zabezpečená integrita zamestnancov polície v praxi?

Policajti by v praxi mali dodržiavať a riadiť sa princípmi Etického kódexu. Kódex je však nejasný a neexistuje orgán, ktorý by radil policajtom v prípade etických sporov a výkladu jeho ustanovení. Prezident PZ deklaroval ochotu vypracovať nový Etický kódex, nateraz však využíva starú verziu kódexu pre účely hodnotenia jednotlivcov. Nedodržiavanie pravidiel stanovených v kódexe by malo mať významný vplyv na hodnotenie policajtov, no v súčasnosti to nevieme potvrdiť, keďže hodnotenie sa doposiaľ v PZ nepoužívalo.

PZ neposkytuje zamestnancom žiadne školenia o obsahu Etického kódexu ani o konflikte záujmov. Interná ministerská smernica vyžaduje, aby každoročne každý príslušník PZ podpísal vyhlásenie, že rozumie etickým pravidlám. V rámci štúdia na Policajnej Akadémii sú v ponuke predmety o etike, ale po absolvovaní nie sú k dispozícii žiadne iné programy, ktoré by rozvíjali znalosti a zručnosti v tejto oblasti.⁷⁷¹

⁷⁶³ Etický kódex príslušníka Policajného Zboru („Etický kódex“).

⁷⁶⁴ § 48 zákona č. 73/1998 Z.z..

⁷⁶⁵ § 48, ods. 3 Ibid.

⁷⁶⁶ Rozhovor autora s P.Kovaříkom a J. Ivorom.

⁷⁶⁷ Článok 6, Etický kódex.

⁷⁶⁸ § 48a ods. 12 zákona č. 73/1998 Z.z.

⁷⁶⁹ § 52 Ibid.

⁷⁷⁰ § 53 Ibid.

⁷⁷¹ Rozhovor autora P. Kovaříkom, M. Žilinkom a J. Ivorom.

V prípade závažných, aj menej závažných pochybení rozhoduje o potrestaní policajta jeho nadriadený. Ak je prípad sporný alebo ak sa policajt proti rozhodnutiu odvolá, rozhodne nadriadený zamestnanec nad nadriadeným policajtom. Pokiaľ ide o závažné disciplinárne prípady ako korupčné prípady, zaoberajú sa nimi dva útvary. Sekcia kontroly a inšpekčnej služby na Ministerstve vnútra SR, ktorá vyšetroje protiprávne konanie príslušníkov PZ a Úrad boja proti korupcii, ktorý je útvaram v rámci PZ. Oba útvary sa zdajú byť nezávislé, majú však väzby na ministra, pretože ten vymenúva vedúceho inšpekcie a prezidenta PZ, ktorý následne vymenúva riaditeľa Úradu boja proti korupcii.⁷⁷² Miesto vedúceho inšpekcie bolo v poslednom roku neobsadené, čo ešte viac spochybňuje nezávislosť útvaru.⁷⁷³

Trestné stíhanie prípadov korupcie

Skóre: 50

Do akej miery sú prípady korupcie odhalené a vyšetrované?

Trestný poriadok povoľuje použitie agentov pre účely odhaľovania, identifikovania a usvedčovania páchatel'ov trestného činu korupcie. Agenti môžu byť nasadení v prípadoch, kedy by identifikácia páchatel'ov iným spôsobom bola podstatne ťažšia, a získané informácie odôvodňujú podozrenie, že bol spáchaný trestný čin alebo sa plánuje trestný čin.⁷⁷⁴ Okrem toho Trestný poriadok povoľuje odpočúvanie a zaznamenávanie telekomunikačnej prevádzky, ak možno predpokladať, že budú zistené skutočnosti významné pre trestné konanie.⁷⁷⁵ Trestný poriadok povoľuje poskytnutie údajov o telekomunikačnej prevádzke, ktoré sú predmetom telekomunikačného tajomstva alebo podliehajú ochrane osobných údajov, ak sú potrebné pre objasnenie skutočností, dôležitých pre trestné konanie.⁷⁷⁶ Taktiež povoľuje vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, ak možno predpokladať, že pomôžu zistiť skutočnosti významné pre trestné konanie.⁷⁷⁷

Právomoci polície v súvislosti s prípadmi korupcie sú adekvátne, ale často nie sú riadne a efektívne využívané. V minulosti sa stalo niekoľko prípadov nesprávneho použitia zariadenia, čo vyvoláva pochybnosti o kvalite školenia a zamestnancov samotných.⁷⁷⁸ Také prípady sú väčšinou utajované a verejnosť sa o nich nedozvie.

Podľa správy *Informácia o činnosti Úradu boja proti korupcii PZ v roku 2010*,⁷⁷⁹ v roku 2010 vyšetrovatelia Úradu boja proti korupcii začali trestné stíhanie v 206 prípadoch trestných činov korupcie a obvinili 133 osôb z trestných činov korupcie.⁷⁸⁰ V roku 2009 bolo trestné stíhanie začaté v 236 prípadoch trestných činov korupcie a obvinených bolo 258 osôb.⁷⁸¹ V roku 2008 obvinili vyšetrovatelia 203 osôb z trestných činov korupcie.⁷⁸²

PZ má dostatočné technické prostriedky pre boj s korupciou, zaostáva však v schopnosti zamestnancov riadne a efektívne využívať tieto prostriedky.

⁷⁷² Rozhovor autora s J. Spišiakom.

⁷⁷³ Rozhovor autora s J. Ivorom.

⁷⁷⁴ § 117 Trestného poriadku.

⁷⁷⁵ § 115 Ibid.

⁷⁷⁶ § 116 Ibid.

⁷⁷⁷ § 114 Ibid.

⁷⁷⁸ Rozhovor autora s J. Ivorom, M. Žitným.

⁷⁷⁹ Výročnú správu pripravuje Úrad boja proti korupcii P PZ. Úrad používa rozdielne štatistické kategórie ako Prokuratúra Slovenskej republiky a nevedie záznamy ohľadom počtu obžalôb.

⁷⁸⁰ www.minv.sk/?vyhodnotenie-cinnosti-korupcia&subor=124247 (cit. 15.11. 2011).

⁷⁸¹ www.minv.sk/?vyhodnotenie-cinnosti-korupcia&subor=34014 (cit. 15.11. 2011)

⁷⁸² Ibid.

8.12 Prokuratúra

Zhrnutie

Prokuratúra disponuje dostatočnými finančnými, materiálnymi aj ľudskými zdrojmi, potrebnými na efektívne vykonávanie svojej činnosti.

Nezávislosť prokuratúry bola v poslednej dobe opakovane spochybňovaná, najmä v dôsledku pochybností o príčinách neriešenia (respektíve dlho trvajúceho procesu riešenia a/alebo nevznesenia obvinenia bez uvedenia dôvodov) viacerých politicky citlivých káuz, ako aj v dôsledku snahy vlády stransparentniť fungovanie prokuratúry zavedením disciplinárnych a výberových komisií.

Informovanie o činnosti prokuratúry je pomerne slabé, čo sa odráža na nízkom povedomí občanov o úlohe a pôsobnosti prokuratúry. Zverejnenie majetkových priznaní prokurátorov je čisto formálne a neslúži verejnej kontrole. Na druhej strane, prokuratúra každoročne predkladá NR SR detailnú správu o svojich aktivitách (vrátane rôznych štatistík) za predchádzajúci rok. Mechanizmy integrity takmer neexistujú, a ak áno, vyžadovali by si značnú úpravu, aby začali plniť svoju úlohu adekvátne. Právomoci prokurátorov v súvislosti s trestným činom korupcie sú primerané, ba v niektorých prípadoch ich možno považovať za mimoriadne (napríklad nasadenie agentov).

Prokuratúra Celkové skóre: 54/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 67/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	75	50
Systém spravovania 46/ 100	Transparentnosť	100	25
	Zodpovedanie sa	75	50
	Mechanizmy integrity	25	0
Prínos 50/ 100	Stíhanie korupcie	50	

Štruktúra a organizácia

Prokuratúra Slovenskej republiky v súlade s Ústavou chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Organizačná štruktúra prokuratúry zodpovedá organizačnej štruktúre súdov a pozostáva z Generálnej prokuratúry, 8 krajských a 54 okresných prokuratúr. Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh NR SR. Úrad špeciálnej prokuratúry je zložkou Generálnej prokuratúry, ktorá sa

zaoberá prípadmi, súvisiacimi s korupciou. Riaditeľ Úradu špeciálnej prokuratúry sa zodpovedá generálnemu prokurátorovi.

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery disponuje prokuratúra dostatočnými finančnými a personálnymi prostriedkami ako aj infraštruktúrou pre efektívne fungovanie?

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zdroje, potrebné na efektívne vykonávanie činnosti prokuratúry, či už finančné, personálne alebo materiálno-technické, sú dostatočné na zabezpečenie chodu tejto inštitúcie a plnenie jej zákonom daných úloh. Existujú však oblasti, v ktorých sa nedostatok kvalitných (ľudských) zdrojov môže odraziť na kvalite výstupu. Rozpočet prokuratúry je adekvátny, pričom mzdové ohodnotenie a ďalšie finančné benefity prokurátorov sú dostatočne motivujúce na to, aby o voľné pozície v prokuratúre pretrvával vysoký záujem. Priemerný plat prokurátora za rok 2011 predstavoval 2 234 EUR.⁷⁸³ Menšie nedostatky sa týkajú najmä technického vybavenia, napríklad výraznej zastaralosti vozového parku. Počítačové vybavenie je primerané, každý prokurátor a zamestnanec má k dispozícii vlastný počítač s prístupom k databáze zákonov.⁷⁸⁴ Niektoré oddelenia používajú špeciálne nástroje, ako sú skenovacie perá a pod.⁷⁸⁵

Prokuratúra disponuje len zdrojmi zo štátneho rozpočtu, pričom zo svojej činnosti nemá právo vytvárať zisk. Príjmy za služby poskytované verejnosti sú odvádzané do štátneho rozpočtu a neovplyvňujú výšku rozpočtu, alokovaného v prospech prokuratúry.

Názory na úroveň kvality ľudských zdrojov prokuratúry nie sú jednotné. Prevláda však názor, že platy začínajúcich prokurátorov sú voči platom začínajúcich právnikov v súkromnom sektore porovnateľné, a preto je prokuratúra v oblasti miezd konkurencieschopná. Napriek motivujúcemu finančnému ohodnoteniu a vysokému záujmu o prácu v prokuratúre však inštitúcia neprijíma najlepších odborníkov, a to najmä z dôvodu netransparentných postupov vo výberovom konaní.⁷⁸⁶ Zároveň treba podotknúť, že kandidáti na funkciu prokurátora nie sú motivovaní len výškou platu, ale aj samotnou náplňou práce.

Nedávne škrtý vo verejnej správe sa nestretli s výrazným odporom prokurátorov, vzhľadom k tomu, že platy sú podstatne vyššie ako priemerná mzda v hospodárstve.

Úrad špecializovanej prokuratúry sa okrem iného zameriava aj na trestnú činnosť súvisiacu s korupciou a spolupracuje s protikorupčnou jednotkou PZ a ŠTS. Úrad špeciálnej prokuratúry má viaceré odbory a oddelenia. Jedným z nich je oddelenie korupcie, na ktorom pracuje sedem prokurátorov.⁷⁸⁷

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 75

⁷⁸³ <http://korzar.sme.sk/c/5719853/syn-sefa-kosickeho-sudu-sa-stal-expresne-prokuratorom.html> (naposledy navštívené 7.11.2011)

⁷⁸⁴ Napr. JASPI, ASPI etc.

⁷⁸⁵ Rozhovor s Petrom Šufliarskym, prokurátorom Generálnej prokuratúry, dňa 2.6.2011, a s Jánom Hrivňákom, prokurátorom Špeciálnej prokuratúry, 17.5.2011.

⁷⁸⁶ Rozhovor s Marošom Žilinkom, štátnym tajomníkom Ministerstva vnútra, dňa 6.6.2011 a J. Hrivňákom

⁷⁸⁷ Rozhovor autora s J. Hrivňákom.

Do akej miery je prokuratúra nezávislá podľa zákona?

V máji 2011 schválila NR SR významnú novelizáciu zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre a zákona č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch, ktoré prezident odmietol podpísať. Poslanci NR SR však prelomili prezidentovo veto a aj po druhý raz schválili obe novely, ktoré mali vstúpiť do platnosti od 1. októbra 2011.⁷⁸⁸

Ústavný súd však následne predbežným opatrením pozastavil účinnosť niektorých ustanovení novelizovaného zákona o prokuratúre.⁷⁸⁹ Kritizované ustanovenia novelizácie sa týkajú najmä disciplinárnych komisií, výberových komisií, ako aj tvorby interných predpisov prokuratúry.⁷⁹⁰

Podľa nových pravidiel (v zmysle novely zákona o prokuratúre, ktorej účinnosť v niektorých ustanoveniach však Ústavný súd pozastavil) sa voľné pozície pre prokurátorov mali obsadzovať na základe výberového konania.⁷⁹¹ Novela predpokladala, že kandidáti musia v súlade so zákonom č. 154/2001 spĺňať nasledovné kritériá: vysokoškolské vzdelanie, vek aspoň 25 rokov, znalosť cudzieho jazyka a bezúhonnosť.⁷⁹² Výberové konanie vyhlasuje generálny prokurátor verejne na webovej stránke Generálnej prokuratúry, v periodickej tlači alebo v iných masovokomunikačných prostriedkoch najmenej 60 dní pred jeho konaním. Výberové konanie je verejné a vykonáva ho šesťčlenná výberová komisia. Generálny prokurátor taktiež zabezpečí aj zverejnenie termínu a miesta výberového konania a zoznamu členov výberovej komisie, a to aspoň 15 dní pred jeho konaním.

Výberovým konaním na funkciu prokurátora sa overujú schopnosti, odborné znalosti, zdravotný a psychický stav uchádzača, ako aj ďalšie skutočnosti, ktoré je vhodné overiť vzhľadom na povahu povinností prokurátora. Súčasťou výberového konania je aj písomný test; tento sa v deň výberového konania losuje výberovou komisiou z databázy testov, ktorú na tento účel vytvára generálna prokuratúra.⁷⁹³

Výberové konanie je verejné, okrem hlasovania výberovej komisie. Generálny prokurátor je povinný zabezpečiť zverejnenie všetkých žiadostí o zaradenie do výberového konania, profesijných životopisov uchádzačov a ich motivačných listov na webovej stránke Generálnej prokuratúry, a to aspoň 30 dní pred konaním výberového konania. Verejnosť má právo vzniesť odôvodnené výhrady voči uchádzačom; generálny prokurátor ich spolu so žiadosťami predloží výberovej komisii. Uchádzač je povinný spolu so žiadosťou o zaradenie do výberového konania predložiť písomné vyhlásenie, v ktorom uvedie zoznam jemu blízkych osôb, ktoré sú prokurátormi, sudcami, zamestnancami prokuratúr, súdov, Ministerstva spravodlivosti alebo kandidátmi na členov výberovej komisie. Zápisnica o priebehu výberového konania je zverejnená do 24 hodín od ukončenia výberového konania na webovej stránke Generálnej prokuratúry.

Zákon stanovuje kritériá pre vznik výberovej komisie, ktorá pozostáva zo 6 členov. Troch členov komisie určuje žrebom Ústavno-právny výbor NR SR a zvyšných troch určuje Rada prokurátorov. Člen výberovej komisie nemusí byť nevyhnutne prokurátor, môže ísť aj o osobu pôsobiacu v

⁷⁸⁸ www.ta3.com/clanok/821/ustavny-sud-predbeznym-opatrenim-pozastavil-ucinnost-zakona-o-prokuratature.html (naposledy navštívené 9.11.2011).

⁷⁸⁹ <http://Zbierka.sk/Default.aspx?sid=15&CistkaID=26426&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

⁷⁹⁰ www.ucps.sk/clanok--

1551/Ustavny_sud_pozastavil_ucinnost_tycto_ustanoveni_novely_zakona_o_prokuratature_a_dalsich_zakonov.html(naposledy navštívené 9.11.2011).

⁷⁹¹ § 7 zákona č. 154/2001 Z.z., dostupný na www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

⁷⁹² Ibid.

⁷⁹³ Ibid.

sektore vysokých škôl, neziskovom sektore alebo vykonávajúcu právnické povolanie, ktorá má morálne a odborné predpoklady pre nestranný výkon funkcie člena výberovej komisie.⁷⁹⁴

Všetkými spomenutými opatreniami sa vláda pokúsila zvýšiť transparentnosť výberových konaní na prokurátorov.

Kritici novely tvrdia, že dané ustanovenia umožnia politické zasahovanie do činnosti prokuratúry. Hoci členovia komisie, navrhnutí Národnou radou, nemôžu prehlasovať členov komisie nominovaných Radou prokurátorov, ustanovenie otvorí vládnej koalícii možnosť ovplyvňovať činnosť prokuratúry. Na druhej strane však novela umožňuje väčší dohľad zo strany verejnosti. Preto zostáva toto ustanovenie vo vzťahu k nezávislosti prokuratúry otáznе.

Prokurátor má podľa zákona právo vykonávať funkciu prokurátora bez zastrašovania, nátlaku, prekážok, nevhodného zasahovania alebo neoprávneného vystavovania zásahom do jeho právomoci a osobnej zodpovednosti.⁷⁹⁵

Novely vyššie uvedených zákonov povoľujú Ministerstvu spravodlivosti zasahovať do výberu členov disciplinárnych komisií a zároveň dávajú ministrovi spravodlivosti právomoc iniciovať disciplinárne konanie voči prokurátorovi. V záujme jednotného uplatňovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov je zriadená Komisia pre vydávanie stanovísk, pozostávajúca z členov vymenovaných Ministerstvom spravodlivosti a generálnym prokurátorom. Stanoviská vydané komisiou zverejňuje generálny prokurátor a sú záväzné pre všetkých prokurátorov a asistentov prokurátora.⁷⁹⁶ Nominácia členov vyššie uvedených komisií ministrom spravodlivosti (teda politikom) môže vyvolávať obavy z možného ohrozenia nezávislosti prokuratúry.

V prípade generálneho prokurátora (podobne ako u poslancov NR SR, ústavných sudcov a sudcov) je na začatie trestného stíhania potrebný súhlas vyššieho orgánu, v tomto prípade Ústavného súdu.⁷⁹⁷

Nadriadení prokurátori novelou strácajú oprávnenie vydávať tzv. negatívne pokyny. V zmysle novely zákona o prokuratúre nadriadený prokurátor nemôže vydať podriadenému prokurátorovi pokyn, aby sa nezačalo trestné stíhanie alebo občiansko-súdne konanie. Nadriadený prokurátor nemôže vykonať tieto úkony sám, ani rozhodnúť, že ich vykoná iný podriadený prokurátor; môže ich vykonať len bezprostredne nadriadený prokurátor.⁷⁹⁸

V praxi neexistujú objektívne kritériá pre kariérny rast prokurátorov. Novela zákona č. 154/2001 Z.z. obsahuje ustanovenia, vzťahujúce sa na funkciu vedúceho prokurátora. Obsadenie funkcie vedúceho prokurátora môže prebehnúť len na základe výberového konania, ktoré vyhlasuje generálny prokurátor najneskôr 10 dní pred začatím výberového konania. Výberovú komisiu v tomto prípade tvoria 5 prokurátori.

Novela zákona o prokurátoroch a právnych čakateloch obmedzuje funkčné obdobie generálneho prokurátora výlučne na jedno sedemročné obdobie. Novela zároveň ustanovuje pre krajského prokurátora a okresného prokurátora funkčné obdobie na 5 rokov, pričom tá istá osoba môže túto funkciu zastávať najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.⁷⁹⁹

⁷⁹⁴ Čl. 7a zák.č. 154/2001 Z.z. www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620

⁷⁹⁵ Čl. 25 zák.č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁷⁹⁶ Čl. 6a zák.č. 153/2011 Z.z. www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620 a § 197 zák.č. 153/2011 Z.z.

⁷⁹⁷ §8 zák.č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁷⁹⁸ Čl. 6 www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

⁷⁹⁹ Čl. 19 www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

Napriek tomu, že novela zavádza nové pravidlá v súvislosti s kariérnym rastom prokurátorov, tieto nie sú také komplexné ako je to v prípade výberového konania. Novela bližšie nestanovuje iné požiadavky ako napríklad dĺžka praxe, úroveň vzdelania a iné zásluhy.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je prokuratúra nezávislá v praxi?

Aktuálna diskusia o prokuratúre, ktorá sa primárne zameriava na voľbu nového generálneho prokurátora a novelizáciu zákona o prokuratúre, sa venuje aj otázke nezávislosti a nestrannosti prokuratúry.

Výberové konania na pozíciu právnych asistentov prebiehajú na základe vágnych či dokonca neznámych kritérií. V zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám sme podali žiadosť o poskytnutie detailných informácií, týkajúcich sa výberového procesu. Vyžiadané informácie neprispeli k objasneniu problematiky, keďže prokuratúra nie je ochotná zverejňovať rozhodnutia výberovej komisie. Zároveň nám nebola poskytnutá informácia o vzorových testoch, určených pre právnych čakatel'ov.

Skúška právnych asistentov je rozdelená na dve časti – ústnu a písomnú. Písomná časť sa zameriava na vedomosti o legislatíve (pozostáva zo 40 otázok) a na ovládanie cudzieho jazyka, zatiaľ čo v ústnej časti sa popri otázkach z legislatívy sleduje aj motivácia uchádzačov.

Hoci k výrazným zásahom do činnosti prokurátorov nedochádza, v praxi sa neraz prejavili náznaky politického zasahovania.⁸⁰⁰ Pochybnosti o apolitickosti prokuratúry posilňujú aj prípady podozrení zo spáchania trestných činov voči vysoko postaveným politikom či napríklad podozrenia z nelegálneho financovania politických strán, ktoré neboli včas prešetrené alebo v nich nebolo začaté trestné stíhanie bez riadneho verejného zdôvodnenia. Voľba nového generálneho prokurátora bola značne spolitizovaná, sprevádzali ju roztržky medzi stranami vládnej koalície a opozície. Premiérka I. Radičová pred voľbou nového generálneho prokurátora vyhlásila, že opätovné zvolenie súčasného generálneho prokurátora, ktorý sa stal kandidátom opozície, bude pre ňu dôvodom pre podanie demisie.⁸⁰¹ Okolnosti tejto voľby potvrdzujú existenciu silných politických tlakov pri voľbe generálneho prokurátora. Namiesto výberu najvhodnejšieho kandidáta na základe odborných kritérií došlo k rozpútaniu politických hier,⁸⁰² čo potvrdzujú aj vyjadrenia niektorých poslancov o údajnom úplatku za hlas pre kandidáta opozície. Napriek týmto vyhláseniam však ani jeden z poslancov nebol ochotný predložiť relevantné dôkazy.⁸⁰³

Napriek tomu, že nezávislosť prokuratúry je spochybnená viacerými spomínanými okolnosťami, celkovo môžeme konštatovať, že nie je významne ohrozená. Výhrady v tejto oblasti sa vzťahujú najmä na interné postupy prokuratúry, napríklad na výberový proces a nomináciu kandidátov.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 100

⁸⁰⁰ Rozhovory s J. Hrivňákom, M. Žilinkom a M. Vagovičom.

⁸⁰¹ http://spravy.pravda.sk/radicovej-ultimatum-plati-ak-zvolia-trnku-podava-demisiu-pmi-/sk_domace.asp?c=A110502_204952_sk_domace_p23 (naposledy navštívené 9.11.2011).

⁸⁰² www.sme.sk/c/5602278/koalicia-sa-stiepi-na-trnkovi.html (naposledy navštívené 9.11.2011).

⁸⁰³ www.sme.sk/c/5672415/sas-vraj-za-prokuratora-ponukali-peniaze.html (naposledy navštívené 9.11.2011).

Do akej miery existujú ustanovenia na zabezpečenie prístupu verejnosti k informáciám o činnosti prokuratúry?

V súlade s trestným poriadkom orgány činné v trestnom konaní a súd informujú verejnosť o trestnom konaní poskytnutím informácií oznamovacím prostriedkom. Pri informovaní však musia dbať na ochranu utajovaných skutočností, obchodného tajomstva, bankového tajomstva, daňového tajomstva, poštového tajomstva alebo telekomunikačného tajomstva.⁸⁰⁴

Podľa novely zákona o prokuratúre je prokuratúra povinná zverejňovať právoplatné uznesenia prokurátora, ktorými sa skončilo trestné stíhanie vedené proti konkrétnej osobe, a to do 15 pracovných dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti uznesenia.⁸⁰⁵ Prokuratúra rovnako zverejňuje aj všetky uznesenia v konkrétnom prípade, vrátane tých, ktoré boli zamietnuté, upravené alebo potvrdené nadriadeným prokurátorom, ako aj rozhodnutia, zrušujúce uznesenia nadriadeným prokurátorom. Rovnako sa zverejňujú aj uznesenia, ktoré boli doplnené. Prokuratúra sprístupňuje verejnosti, na základe žiadosti v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám, všetky právoplatné uznesenia prokurátora, vrátane uznesení, ktoré nie sú rozhodnutiami vo veci samej, a tiež obžaloby. Uznesenia zverejňuje Generálna prokuratúra na svojej webovej stránke.⁸⁰⁶

Generálna prokuratúra je povinná zverejniť uznesenia generálneho prokurátora, ktoré zrušujú uznesenia, prijaté v prípravnom konaní. Generálna prokuratúra zverejňuje aj právoplatné rozhodnutia disciplinárnych komisií, a to do troch pracovných dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.⁸⁰⁷

Prokurátor je povinný deklarovať svoje majetkové pomery v majetkovom priznaní do 30 dní odo dňa vzniku jeho služobného pomeru a každoročne k 31. marcu, alebo v lehote stanovenej generálnym prokurátorom.⁸⁰⁸ Majetkové priznania sa predkladajú generálnemu prokurátorovi a musia obsahovať údaje o nehnuteľnom majetku, hnutelnom majetku a majetkových právach od stanovenej hodnoty. Ďalej musí obsahovať údaje o majetkových pomeroch manžela/manželky žijúcich v spoločnej domácnosti. K majetkovému priznaniu prokurátor prikladá čestné vyhlásenie o tom, že osoby žijúce v rovnakej domácnosti nemajú nezdanené príjmy alebo príjmy z nedostatočne preukázateľných zdrojov. Novela zákona o prokurátoroch a právnych čakateloch zároveň zavádza povinnosť zverejňovať majetkové priznania na webovej stránke prokuratúry k 30. júnu.⁸⁰⁹

Obvinení majú právo nazerať do spisov s výnimkou zápisnice o hlasovaní a časti spisu, obsahujúcej údaje o totožnosti chráneného svedka, ohrozeného svedka alebo svedka, ktorého totožnosť je utajená, alebo obsahujúcej krycie údaje o totožnosti agenta, a majú právo robiť si z nich výpisky a poznámky.⁸¹⁰

Transparentnosť (prax)

Skóre: 25

Do akej miery existuje transparentnosť v aktivitách a rozhodovacích procesoch prokuratúry v praxi?

⁸⁰⁴ §6 zák. č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁸⁰⁵ §55m www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

⁸⁰⁶ §55m www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

⁸⁰⁷ §55m www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.

⁸⁰⁸ §28 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁸⁰⁹ § 28, čl. 9 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁸¹⁰ §69 zák. č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Ako je uvedené vyššie, prokurátori predkladajú svoje majetkové priznania do 30 dní od nástupu do funkcie a každoročne k 31. marcu. Generálny prokurátor každoročne predkladá svoje majetkové priznanie NR SR. Snaha o zvýšenie transparentnosti a výpovednej hodnoty majetkových priznaní sa nestretla s podporou časti odborníkov, ktorí vyjadrili pochybnosti o ochrane prokurátorov pri zverejňovaní detailných informácií o ich hnuťnom majetku.⁸¹¹

Verejnosť na Slovensku nemá prehľad o pôsobnosti a činnosti prokuratúry, pričom si ju často zamieňa s justíciou. Nízke povedomie verejnosti je aj dôsledkom nedostatočného informovania zo strany prokuratúry o svojom poslaní, konkrétnej činnosti, rozhodnutiach a dosiahnutých výsledkoch. Novinári taktiež poukazujú na slabú činnosť tlačového oddelenia Generálnej prokuratúry v súvislosti s poskytovaním informácií.⁸¹²

Generálna prokuratúra predkladá NR SR výročnú správu, ktorá komplexne informuje o činnosti prokuratúry a jej interakcii s ďalšími inštitúciami za príslušný rok.⁸¹³

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby prokuratúra podávala o svojej činnosti správu a niesla zodpovednosť za svoje konanie?

V súlade s trestným poriadkom je prokurátor povinný doručiť obvinenému a obhajcovi kópiu svojho uznesenia, ktorá musí obsahovať náležité odôvodnenie. Navyše, novela zákona o prokuratúre upravuje prokuratúram povinnosť sprístupniť verejnosti, na základe žiadosti v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám, všetky právoplatné uznesenia.

Každý sa môže domáhať svojich práv zákonom ustanoveným postupom na nezávislom a nestrannom súde, a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.⁸¹⁴

Poškodené osoby, ktorým bolo trestným činom ublížené na zdraví, spôsobená majetková, morálna alebo iná škoda, majú právo vyjadriť svoj súhlas alebo nesúhlas s trestným stíhaním a majú právo zúčastniť sa pojednávaniu v rozsahu, stanovenom zákonom.⁸¹⁵

Proti uzneseniu prokurátora je možné podať sťažnosť len v prípadoch, keď to umožňuje zákon.⁸¹⁶ Nezákonnú činnosť prokurátorov prešetruje Úrad špecializovanej prokuratúry.⁸¹⁷ Na prokurátorov sa pri trestnom konaní nevzťahuje imunita, ale na trestné stíhanie generálneho prokurátora je potrebný súhlas Ústavného súdu SR.⁸¹⁸

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

⁸¹¹ Rozhovor autora s J. Hrivňákom a P. Šufliarskym.

⁸¹² Rozhovor s M. Vagovičom, novinár týždenníka Týždeň, dňa 3.6.2011.

⁸¹³ Správa o činnosti prokuratúry 2010 www.genpro.gov.sk/sprava-o-cinnosti-prokuratury-slovenskej-republiky-za-rok-2010/74141s.

⁸¹⁴ Čl. 47 Ústava SR 460/1992 Z.z..

⁸¹⁵ § 46 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁸¹⁶ § 185 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

⁸¹⁷ § 55b zák.č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.

⁸¹⁸ § 8 zák.č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Do akej miery musí prokuratúra podávať správy o svojej činnosti a niešť zodpovednosť za svoje konanie v praxi?

Generálna prokuratúra predkladá NR SR výročnú správu, ktorá komplexne informuje o činnosti prokuratúry a jej interakcii s ďalšími inštitúciami za príslušný kalendárny rok.⁸¹⁹ Správa síce obsahuje množstvo detailných štatistík, ale neposkytuje informácie o kvalite práce prokuratúry. Z hľadiska obsahu je správa príliš formálna a neobsahuje detailné informácie o ďalších úrovniach prokuratúry, ktoré by zvyšovali otvorenosť prokuratúry voči verejnosti.

Uznesenia prokurátorov po formálnej stránke spĺňajú všetky zákonom stanovené náležitosti. Formálne pravidlá v súvislosti s ich rozhodnutiami sa dodržiavajú. Všetky relevantné osoby, uvedené v trestnom poriadku, obdržia uznesenia prokurátora s odôvodnením rozhodnutia o pokračovaní, postúpení alebo zastavení trestného stíhania.

Voči správaniu prokurátora alebo voči jeho postupu v trestnom konaní možno vzniesť podnet dvomi spôsobmi. Podnet na preskúmanie postupu prokurátora v trestnom konaní môže podať len účastník konania, pričom občania tento mechanizmus využívajú pomerne zriedkavo. Podnet je prešetrovaný v súlade so zákonom. Sťažnosti proti prokurátorom, ktoré priamo nesúvisia s konkrétnym trestným konaním, môžu občania podať na organizačný a kontrolný odbor Generálnej prokuratúry.

Na prokurátorov sa pri trestnom konaní nevzťahuje imunita. V prípade, že je prokurátor obvinený z brania úplatku, trestné konanie spadá do kompetencie Úradu špeciálnej prokuratúry podľa § 14 Trestného zákona. Takýto postup však má dva výrazné nedostatky. Prvým je skutočnosť, že Úrad špeciálnej prokuratúry spadá do organizačnej štruktúry prokuratúry, čím sa spochybňuje jeho nezávislosť. Druhým je chýbajúci mechanizmus pre prípadné obvinenie z korupcie prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry či generálneho prokurátora.

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 25

Do akej miery je zabezpečená integrita prokuratúry podľa zákona?

Na Slovensku neexistuje samostatný a ucelený etický kódex pre prokurátorov. Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre však obsahuje ustanovenia, upravujúce základné povinnosti prokurátorov, na základe ktorých je prokurátor povinný vykonávať svoje služobné povinnosti svedomite, nestranne a bez prietahov. Prokurátor nemôže podliehať osobným záujmom, záujmom politických strán, tlaku verejnej mienky alebo médií, a tiež musí odmietnuť akýkoľvek zásah či nátlak, ktorý by mohol viesť k ohrozeniu jeho nestrannosti. Okrem toho je povinný zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu služobného záujmu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom funkcie prokurátora na vlastný prospech, alebo na prospech iného. Prokurátor taktiež nemôže vykonávať činnosti nezlučiteľné s výkonom funkcie prokurátora (napríklad politická angažovanosť). Na prokurátorov sa viaže mlčanlivosť, a to aj po zániku služobného pomeru.⁸²⁰

⁸¹⁹ Správa o činnosti prokuratúry za rok 2010. www.genpro.gov.sk/sprava-o-cinnosti-prokuratury-slovenskej-republiky-za-rok-2010/74141s.

⁸²⁰ § 26 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakteľoch prokuratúry.

Prokurátor nesmie popri výkone funkcie prokurátora vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, podnikáť, ani vykonávať inú zárobkovú činnosť, s výnimkou vedeckej, pedagogickej a publicistickej činnosti za predpokladu, že taká činnosť nenarušuje riadny výkon funkcie prokurátora.⁸²¹

Na generálneho prokurátora ako verejného funkcionára sa vzťahuje ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Zákon upravuje nezlučiteľnosť funkcií, povinnosti a obmedzenia v súvislosti s rozporom osobného a verejného záujmu a definuje zodpovednosti verejného funkcionára za nesplnenie či porušenie povinností, vyplývajúcich z funkcie.⁸²²

Zákon o prokurátoroch a právnych čakateloch upravuje pravidlá pre prijímanie darov, vzťahujúce sa len na právnych čakatelov. Právni čakatelia nemôžu prijímať dary alebo iné benefity v súvislosti s vykonávaním svojej činnosti.⁸²³

Na generálneho prokurátora sa vzťahuje zákon o ochrane verejného záujmu, podľa ktorého verejný činitelia nemôžu žiadať a prijímať dary, navádzať iných na poskytnutie daru alebo získať iné výhody v súvislosti s výkonom funkcie. Tento zákaz sa nevzťahuje na dary zvyčajne poskytované pri výkone verejnej funkcie, alebo dary poskytované na základe zákona.⁸²⁴

Prokurátori nie sú viazaní nijakými obmedzeniami po ukončení verejnej funkcie, len záväzkom mlčanlivosti, ktorý môže zrušiť generálny prokurátor.⁸²⁵ Na generálneho prokurátora sa vzťahujú obmedzenia v zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov – generálny prokurátor nemôže byť v zamestnaneckom pracovnom pomere u právnických osôb, ktorým na základe všeobecne záväzných predpisov v posledných dvoch rokoch funkcie rozhodol o poskytnutí štátnej pomoci i nej podpory, výhod alebo odpustení povinností.⁸²⁶ Obmedzenie sa vzťahuje na obdobie jedného roka od ukončenia funkcie. Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií môže udeliť výnimku na vyššie uvedené obmedzenia. Odchádzajúci generálny prokurátor je do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie povinný podať parlamentnému Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie zamestnávateľa, u ktorého bol zamestnaný v pracovnom pomere, právnickú osobu, ak bol členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu, právnickú osobu, ak sa stal jej členom či akcionárom, a osoby s ktorými uzatvoril zmluvu v príslušnom období.

Majetkové priznania predkladajú prokurátori generálnemu prokurátorovi, ktorý v prípade pochybností o ich úplnosti alebo správnosti môže vyzvať prokurátorov o doloženie potrebných informácií alebo preukázanie spôsobu nadobudnutia deklarovaného majetku a príjmov.⁸²⁷

V prípade generálneho prokurátora, ktorý predkladá majetkové priznanie parlamentnému Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, môže výbor v súlade so zákonom č. 357/2004 Z.z. iniciovať konanie voči generálnemu prokurátorovi, ak jeho zistenia nasvedčujú tomu, že v oznámení uviedol neúplné alebo nepravdivé údaje, alebo že nesplnil zákonnú povinnosť. Parlamentný výbor vo veci vydá

⁸²¹ § 11 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁸²² Čl. 1 ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁸²³ §241 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁸²⁴ Čl. 2 a čl. 4 ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁸²⁵ § 26 zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

⁸²⁶ Čl. 8 ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁸²⁷ §28, zák. č. 154/2011 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry.

rozhodnutie, v ktorom uvedie výrok, odôvodnenie, poučenie o opravnom prostriedku, ako aj prípadné sankcie za nedodržanie zákona.⁸²⁸

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 0

Do akej miery je zabezpečená integrita členov prokuratúry v praxi?

Mechanizmy integrity v pôsobnosti prokuratúry sú nedostatočné. Hoci zákon o prokuratúre obsahuje ustanovenia o etickom správaní a zodpovednosti prokurátorov, obsah týchto pravidiel je nejasný. V súčasnosti zároveň neexistuje autorita, ktorá by poskytovala záväzné vysvetlenia týchto ustanovení. Napríklad ustanovenie, v ktorom je uvedené, že „prokurátor nemôže vykonávať činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s výkonom prokurátora“, je pomerne vágne a tým sotva vymožiteľné v praxi. Rovnako nejednoznačné je ustanovenie týkajúce sa konfliktu záujmov: „zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu služobného záujmu s osobnými záujmami prokurátora, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom funkcie prokurátora na vlastný prospech alebo na prospech iného“. Z praxe možno poukázať na prípad prvého námestníka generálneho prokurátora L. Tichého a jeho manželky, advokátky zastupujúcej súkromnú spoločnosť v kauze Duckého zmienek proti štátnemu podniku SPP, ktorej sa podarilo získať mimoriadne dovolanie generálneho prokurátora. Tichý popiera, že by išlo konflikt záujmov a tvrdí, že všetko prebehlo v súlade so zákonom.⁸²⁹ Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že jasné a striktné pravidlá, upravujúce možný konflikt záujmov, neexistujú formálne a ani neformálne v praxi.

Justičná akadémia, ktorá zabezpečuje vzdelávanie sudcov a prokurátorov, zorganizovala v rokoch 2008-2010 dva kurzy na tému etika. Prvý mal názov „etika sudcov a prokurátorov“ a navštívili ho dvaja sudcovia a dvaja prokurátori, druhý s názvom „Rétorika a Etika“ navštívilo dvanásť sudcov a jedenásť prokurátorov. Seminára a kurzy Justičnej akadémie, zamerané na vzdelávanie právnych čakatel'ov, nie sú povinné.⁸³⁰

Čo sa týka disciplinárnych mechanizmov, na Slovensku neexistuje nezávislý orgán, ktorý by sa zaoberal prešľapmi prokurátorov. Za týmto účelom vymenováva generálny prokurátor členov disciplinárnych komisií, ktoré sa prevažne zaoberajú menšími priestupkami, keďže nadriadení prokurátori v praxi len výnimočne využívajú tento nástroj.⁸³¹ V roku 2010 prebehlo 16 disciplinárnych konaní (3 na úrovni okresnej prokuratúry, 9 na krajských, 1 na špecializovanej, 1 na úrovni generálneho prokurátora a 1 podané riaditeľstvom PZ). Zo 14 uzavretých disciplinárnych konaní za rok 2010 bolo penalizovaných len 6 prokurátorov.⁸³² Nízky počet trestov môže poukazovať buď na mimoriadnu kvalitu prokurátorov, alebo na tendenciu netrestať vo vlastných radoch. Možnosť ukončenia pracovného pomeru prokurátora z dôvodu slabého výkonu či nevhodného správania sa v praxi takmer nevyskytuje.⁸³³

Stíhanie korupcie

Skóre: 50

⁸²⁸ Čl. 9 ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁸²⁹ www.sme.sk/c/5896209/tichy-branil-manzelku-v-kauze-duckeho-zmienek.html (naposledy navštívené: 9.11.2011).

⁸³⁰ Žiadosť o poskytnutie informácií bola zaslaná Justičnej akadémii dňa 10. 6. 2011.

⁸³¹ Rozhovor autora s M. Žilinkom.

⁸³² Správa o činnosti prokuratúry za rok 2010.

⁸³³ Rozhovor autora s M. Žilinkom.

Do akej miery sú prípady korupcie odhalené a vyšetrované prokuratúrou?

Trestný poriadok umožňuje nasadenie agenta za účelom odhalenia a usvedčenia páchatel'ov trestných činov korupcie. Jeho použitie je prípustné len vtedy, ak odhaľovanie a usvedčovanie páchatel'ov by bolo iným spôsobom podstatne sťažené a získané poznatky odôvodňujú podozrenie, že bol spáchaný trestný čin.⁸³⁴ Zákon upravuje aj dohodu o vine a treste⁸³⁵ a pravidlá o podmiennečnom zastavení trestného stíhania pre obvineného, ktorý spoluprácou prispel výraznou mierou k uzavretiu prípadu.⁸³⁶

Právomoci prokurátora v súvislosti s trestným stíhaním z dôvodu korupcie sú nadštandardné,⁸³⁷ napríklad využitie agenta provokatéra je považované za pomerne inovatívny postup.⁸³⁸

Podľa Správy o činnosti prokuratúry za rok 2010⁸³⁹ bolo z dôvodu korupcie trestne stíhaných 244 ľudí, z toho bolo 97 ľudí obvinených z trestného činu korupcie. Pre porovnanie, v roku 2009 bolo z podozrenia pre spáchanie trestného činu korupcie stíhaných 205 ľudí, pričom 120 bolo právoplatne odsúdených, čo oproti roku 2008 predstavuje mierny nárast.⁸⁴⁰

⁸³⁴ §117 zákon č. 301/2005 Z.z. trestný poriadok.

⁸³⁵ §232 zák.č. 301/2005 Z.z. trestný poriadok.

⁸³⁶ § 218 zákona č. 301/2005 Z.z. trestný poriadok.

⁸³⁷ Rozhovor autora s J. Hrivňákom, P. Šufliarskym a M. Žilinkom.

⁸³⁸ Rozhovor autora s J. Hrivňákom.

⁸³⁹ www.genpro.gov.sk/ext_dok-sprava-2010/75271c (naposledy navštívené: 9.11.2011)

⁸⁴⁰ www.genpro.gov.sk/841-vdok_simple/53101s53281c (naposledy navštívené: 9.11.2011)

8.13 Verejný ochranca práv (ombudsman)

Zhrnutie

Inštitút verejného ochrancu práv (ďalej tiež ako „ombudsman“) bol na Slovensku zriadený v roku 1999, inšpirovaný modelom, uplatneným v susediacich krajinách. Napriek tomu, že podľa Ústavy Slovenskej republiky⁸⁴¹ má byť verejný ochranca práv nezávislým a nestranným orgánom, osoba, ktorá zastáva funkciu ombudsmana už od vzniku tejto inštitúcie, bola v minulosti politicky činná, čo môže spochybňovať jeho nestrannosť. Túto pochybnosť posilňuje tiež jeho pasívny postoj k negatívnym trendom a dôležitým spoločenským diskusiám, čo je často predmetom kritiky tretieho sektora.

V porovnaní napríklad s českým ombudsmanom je súčasný slovenský verejný ochranca práv menej verejne viditeľný, pričom jeho vystúpenia v médiách, ako aj celková mediálna aktivita Kancelárie verejného ochrancu, sú nedostatočné. Napriek tomu, že ombudsman pravidelne participuje na verejných podujatiach, povedomie verejnosti o inštitúte ombudsmana je na veľmi slabej úrovni. Skutočnosť, že kancelária prijíma množstvo podnetov od občanov, ktoré nie sú v jej kompetencii, značí o slabej informovanosti verejnosti v tejto oblasti. Za najväčšie slabiny orgánu verejného ochrancu práv považujeme znižovanie rozpočtu kancelárie, úzku pôsobnosť verejného ochrancu práv, ktorú je potrebné rozšíriť, a tiež chýbajúcu PR stratégiu, ktorá by viedla k väčšej informovanosti verejnosti.

Verejný ochranca práv Celkové skóre: 64 / 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 83/ 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 83/ 100	Transparentnosť	100	75
	Zodpovedanie sa	75	75
	Mechanizmy integrity	100	100
Prínos 25/ 100	Vyšetrovanie	50	
	Presadzovanie praxe	dobrej 0	

Štruktúra a organizácia

⁸⁴¹ Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Aktuálnym ochrancom verejných práv Slovenskej republiky je Pavel Kandrác (zvolený na druhé funkčné obdobie), ktorý bol do funkcie vymenovaný v roku 2002 ako prvý slovenský ombudsman. Inštitút verejného ochrancu práv je upravený Ústavou a osobitným zákonom č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv.⁸⁴² Verejný ochranca práv je nezávislým orgánom Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. Všetky orgány verejnej moci poskytnú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.⁸⁴³ Verejný ochranca práv sa môže podieľať na vyvodení zodpovednosti voči osobám, pôsobiacim v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Inštitút ombudsmana nemá rozhodovaciu právomoc.

Občania môžu podať podnet aj anonymne, pričom z podnetu musí byť zrejmé, akej veci sa týka, proti ktorému orgánu verejnej správy smeruje a čoho sa podávateľ domáha.⁸⁴⁴ Po obdržaní podnetu začne Kancelária verejného ochrancu práv vo veci konať. Kancelária môže konať aj na základe vlastnej iniciatívy, *ex officio*. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že verejný ochranca práv vykonáva svoju činnosť efektívne v tom zmysle, že aktuálna vybavenosť podnetov sa pohybuje nad úrovňou 96%.⁸⁴⁵

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Skóre: 75

Do akej miery má verejný ochranca práv k dispozícii dostatočné prostriedky na napĺňanie cieľov úradu v praxi?

Kancelária verejného ochrancu práv disponuje vlastnou rozpočtovou kapitolou štátneho rozpočtu.⁸⁴⁶ Rozpočet pokrýva výdavky, súvisiace s chodom kancelárie, ktorá v súčasnosti zamestnáva 41 ľudí. Táto kapacita kancelárie je nemenná celých 12 rokov jej pôsobnosti, pričom fluktuácia zamestnancov je jedna z najnižších vo verejnej správe.⁸⁴⁷ Personálne obsadenie kancelárie je primerané tomu, aby dokázalo kapacitne zvládnuť vybavenie prijatých podnetov od občanov.

Zo správ o činnosti kancelárie za príslušné roky vyplýva, že jej zamestnanci sa pravidelne zúčastňujú na rôznych medzinárodných seminároch a školeniach (napríklad zhromaždenia Medzinárodného ombudsmanského inštitútu, workshopy na univerzite v Padove, stretnutie zamestnancov Európskej siete ombudsmana v Štrasburgu⁸⁴⁸ a pod.).

Vzhľadom na prebiehajúce úsporné opatrenia vlády bol rozpočet kancelárie ombudsmana v roku 2011 znížený o 10%, čo viedlo k následnému prepusteniu časti zamestnancov. Z dôvodu úsporných opatrení bola Kancelária verejného ochrancu práv v tomto roku nútená obmedziť svoju činnosť v regionálnych pôsobiskách, obmedzila vydávanie informačných bulletinov aj zahraničné služobné cesty, organizovanie konferencií, školení, predplatné odbornej literatúry a ďalšie

⁸⁴² Zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv, v znení neskorších predpisov ("zákon o verejnom ochrancovi práv").

⁸⁴³ Čl. 151 Ústavy.

⁸⁴⁴ www.vop.gov.sk/chcete-podat-podnet [cit. dňa 7 Decembra 2011].

⁸⁴⁵ Kandrác, P.: *Perspektívy činnosti verejného ochrancu práv v Slovenskej republike na druhé funkčné obdobie* (2007 – 2012), str. 2.

⁸⁴⁶ Zákon č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách a zákon o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁴⁷ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom, v Bratislave, dňa 17. júna 2011.

⁸⁴⁸ Správa o činnosti za rok 2010, str.70: www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf

aktivity.⁸⁴⁹ Škrty vo verejnej správe sa z dlhodobého hľadiska môžu odraziť na efektívnosti kancelárie.⁸⁵⁰

V správe o činnosti kancelárie za rok 2010 sa píše o potrebe rozšírenia pôsobnosti verejného ochrancu práv.⁸⁵¹

Nezávislosť (právo)

Skóre: 100

Do akej miery je verejný ochranca práv podľa zákona nezávislý?

Ústava zaručuje verejnému ochrancovi práv inštitucionálnu a funkčnú nezávislosť a upravuje jeho právomoci, ako aj finančné zdroje potrebné na napĺňanie jeho poslania.⁸⁵²

Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje na orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, právnické osoby a fyzické osoby, ktoré rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevzťahuje na NR SR, prezidenta SR, vládu SR, Ústavný súd Slovenskej republiky, NKÚ, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov PZ, prokuratúru a na súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a s výnimkou dôvodov, predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu. Na rozdiel od švédskeho modelu, ombudsman na Slovensku nemá právomoc ukladať sankcie, ale obracia sa na príslušné orgány (napríklad na prokuratúru).

Verejného ochrancu práv volí NR SR na obdobie piatich rokov z kandidátov, ktorých jej navrhne najmenej 15 poslancov NR SR.⁸⁵³ Verejný ochranca práv nemôže byť členom politickej strany ani politického hnutia. Personálne obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest v Kancelárii verejného ochrancu práv prebieha prostredníctvom výberového konania na základe stanovených podmienok a kvalifikačných predpokladov. Za výberový proces zodpovedá riaditeľ sekretariátu a jeho výber následne schvaľuje ombudsmán v súlade s príslušnou legislatívou.⁸⁵⁴

Zákon o verejnom ochrancovi práv upravuje nezlučiteľnosť výkonu tejto funkcie s inou funkciou, ktorá by mohla viesť ku konfliktu záujmov. Okrem toho, verejný ochranca práv nesmie popri výkone svojej funkcie vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť, s výnimkou správy vlastného majetku alebo majetku svojich maloletých detí, vedeckej, pedagogickej, literárnej a umeleckej činnosti, ak taká činnosť nenaruša riadny výkon funkcie a dôstojnosť funkcie a neohrozuje dôveru v nestrannosť a nezávislosť verejného ochrancu práv.⁸⁵⁵

Funkčné obdobie verejného ochrancu práv je stanovené na päť rokov, pričom tú istú osobu možno vymenovať za ombudsmana najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach. Zákon

⁸⁴⁹ Správa o činnosti za rok 2010, str.75, dostupná na: www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf [cit. 28. júla 2011].

⁸⁵⁰ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁵¹ The Slovak Spectator, 22 April 2010, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/38637/10/slovak_ombudsman_presents_annual_report_on_human_rights.html [cit. 28. júla 2011].

⁸⁵² Článok 151 Ústavy.

⁸⁵³ Ustanovenie § 4 odsek 6 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁵⁴ Ustanovenie § 27 Ibid.

⁸⁵⁵ Ustanovenie § 7 Ibid.

zároveň upravuje ustanovenia, súvisiace so zánikom funkcie (napríklad spáchanie úmyselného trestného činu).⁸⁵⁶

Nezávislosť (prax)

Skóre: 75

Do akej miery je verejný ochranca práv nezávislý v praxi?

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že verejný ochranca práv vykonáva svoju činnosť nezávisle a neboli zaznamenané výrazné externé zásahy do jeho činnosti. Napriek tomu, že súčasný verejný ochranca práv nie je členom žiadnej politickej strany, jeho bývalé členstvo v HZDS⁸⁵⁷ môže spochybňovať jeho nestrannosť pri vybavovaní niektorých podnetov.

Hoci neexistujú jednoznačné dôkazy, mnoho odborníkov a predstaviteľov neziskového sektora zastáva názor, že verejný ochranca práv nevyužíva svoje právomoci dostatočne a navyše nezaujíma stanoviská k negatívnym trendom a udalostiam v spoločnosti. Ombudsman sa napríklad nevyjadril k vybudovaniu betónového múru v okolí rómskych obydľí na východe Slovenska,⁸⁵⁸ kde došlo k jednoznačnému porušeniu ľudských práv. Podobne nečinný je v rôznych korupčných kauzách.⁸⁵⁹

Od zriadenia inštitútu verejného ochrancu práv v roku 2001 neboli zaznamenané sťažnosti voči činnosti kancelárie a jej zamestnancov. V roku 2006 bol súčasný ombudsman zvolený na druhé funkčné obdobie.

V praxi neboli zaznamenané prípady, v ktorých by občania za podanie podnetu na verejného ochrancu práv boli ohrozovaní či zastrašovaní.⁸⁶⁰

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 100

V akom rozsahu existujú zákonné ustanovenia, ktoré zabezpečujú prístup verejnosti k relevantným informáciám o aktivitách a rozhodovacích procesoch verejného ochrancu práv?

Rovnako ako väčšina verejných funkcionárov, aj verejný ochranca práv je zo zákona povinný zachovávať mlčanlivosť vo veciach ochrany osobnosti, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie, a to aj po uplynutí funkčného obdobia. Ombudsman je povinný zverejňovať informácie o svojej činnosti prostredníctvom výročnej správy s kompletnými štatistickými údajmi. Zároveň má v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám povinnosť informovať jednotlivých predkladateľov podnetov o aktuálnom stave vybavovania ich podnetov.⁸⁶¹

⁸⁵⁶ Ustanovenie § 5 Ibid.

⁸⁵⁷ Denník SME, 20. Marca 2003: www.sme.sk/c/273740/ombudsman-je-kandrac-z-hzds.html (cit. 28 júla 2011).

⁸⁵⁸ The Slovak Spectator, 6. septembra 2011, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/40004/2/michalovce_wall_isolates_roma.html (cit. 21 novembra 2011).

⁸⁵⁹ Rozhovor s osobou, ktorá si želá zostať v anonymite (zdroj J), Bratislava, 11. mája 2011; pozri tiež Global Integrity Report, Slovakia: Integrity Indicators Scorecard, 2009, dostupné na: <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/69> [cit. 28 júla 2011];

a: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor of U.S., 2010 Human Rights Report: Slovakia, 8 apríla 2010, dostupné na: www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm [cit. 28 júla 2011].

⁸⁶⁰ Rozhovor (anon.) a rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁶¹ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov („Zákon o slobode informácií“).

Ombudsman má ako verejný funkcionár povinnosť podľa zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov zverejňovať svoje majetkové priznanie⁸⁶² a sprístupniť ho na internete. Kancelária ombudsmana je ako orgán verejnej správy zo zákona povinná zverejňovať všetky zmluvy, faktúry a platby na internete.⁸⁶³ Cieľom tohto opatrenia je zvýšiť transparentnosť v oblasti verejného obstarávania a zamedziť prípadnému predraženiu obstarávaných služieb či tovarov.

Verejný ochranca práv spolupracuje s príslušnými orgánmi verejnej správy a prokuratúry. Verejný ochranca práv môže spolupracovať aj s inými subjektmi, pôsobiacimi v oblasti ochrany práv a slobôd.⁸⁶⁴ Takáto spolupráca by však nemala ovplyvňovať proces vybavovania podnetu a utajovanie identity podávateľa (okrem špecifických prípadov, v ktorých identita podávateľa podnetu je zrejmá).⁸⁶⁵

Transparentnosť (prax)

Skóre 75

Do akej miery sú aktivity a rozhodovanie verejného ochranca práv transparentné?

Správa o činnosti Kancelárie verejného ochranca práv je dostupná v tlačenej verzii aj v elektronickej podobe na webovej stránke verejného ochranca práv. Poskytuje prehľad o počte podnetov, ich rozdelenie podľa pôsobnosti, počet prípadov porušenia základných práv a slobôd a v neposlednom rade aj informácie o rozpočte kancelárie.⁸⁶⁶

Občan, ktorý podal podnet Kancelárii verejného ochranca práv, je priebežne informovaný o priebehu vybavovania daného podnetu. Hoci ombudsman zo zákona nemá právomoc udeľovať sankcie, sleduje ďalší postup príslušných orgánov verejnej správy a prokuratúry. Vo väčšine prípadov dochádza k včasnej náprave, hoci v praxi sa objavujú aj prípady, kedy musí byť vyvinuté väčšie úsilie na dosiahnutie nápravy.⁸⁶⁷ Odborníci však spochybňujú efektívnosť monitorovania vývoja jednotlivých podnetov.⁸⁶⁸

Od januára 2011, v súlade s platnou legislatívou,⁸⁶⁹ musí Kancelária verejného ochranca práv zverejňovať všetky zmluvy a faktúry na internete.⁸⁷⁰

Ombudsman prejavuje ochotu spolupracovať s verejnosťou,⁸⁷¹ či už s nezávislými odborníkmi alebo neziskovými organizáciami, pôsobiacimi v oblasti ochrany ľudských práv a slobôd,⁸⁷² a to formou workshopov, prednášok v reedukačných centrách alebo v združení Fóra pre pomoc starším.⁸⁷³

⁸⁶² Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a zákon o slobode informácií.

⁸⁶³ Zákon o slobodnom prístupe k informáciám.

⁸⁶⁴ § 25 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁶⁵ Rozhovor autora s P. Kandráčom.

⁸⁶⁶ www.vop.gov.sk/spravy-o-cinnosti (citované 15 októbra 2011).

⁸⁶⁷ Rozhovor autora s P. Kandráčom.

⁸⁶⁸ <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/69> (citované 15 októbra 2011).

⁸⁶⁹ www.vop.gov.sk/zmluvy-objednavky-faktury [13 jún 2011].

⁸⁷⁰ The Slovak Spectator, 20 December 2010, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/41159/2/all_contracts_to_go_online.html [cit. 15 októbra 2011].

⁸⁷¹ Rozhovor s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁷² § 25 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁷³ Správa o činnosti za rok 2010, str. 60, dostupná na: www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf [cit. 13 júna 2011].

V zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov si verejný ochranca práv plní každoročne zákonnú povinnosť predložiť majetkové priznanie, ktoré sa zverejňuje na webovej stránke NR SR.⁸⁷⁴

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery existujú zákonné ustanovenia zabezpečujúce, aby verejný ochranca práv podával správy o svojej činnosti a zodpovedal za svoje konanie?

Verejný ochranca práv zodpovedá za svoju činnosť NR SR, ktorej predkladá každý rok v priebehu prvého štvrťroka správu o činnosti. V nej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy, a tiež predkladá návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov.⁸⁷⁵ Správa je predmetom rokovania NR SR.

Proti zisteniam a stanoviskám verejného ochranca práv nie je možné podať odvolanie, nakoľko ombudsman nemá rozhodovacie právomoci a nevydáva rozhodnutia.⁸⁷⁶

Výkon funkcie ombudsmana zaniká len na základe právoplatného rozsudku súdu o úmyselnom spáchaní trestného činu.⁸⁷⁷ Ak zamestnanci kancelárie porušia zákon alebo interné predpisy, vzťahujú sa na nich relevantné ustanovenia zákona č. 211/2000 Z.z. o štátnej službe alebo zákona č. 300/2005 Z.z., Trestného zákonníka.⁸⁷⁸

V súčasnosti neexistuje osobitná právna úprava ochraňujúca oznamovateľov trestnej činnosti, tzv. „whistleblowerov“.

Podľa zákona o štátnej službe môžu štátni zamestnanci podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu. V praxi však nie je legislatívne ošetrená ochrana sťažovateľa pred prípadnou ujmom. V tomto prípade by sa na sťažovateľa mohol vzťahovať zákon č. 152/1998 o sťažnostiach v znení neskorších predpisov,⁸⁷⁹ hoci podľa hodnotiacej správy TIS „úvodné ustanovenie zákona o sťažnostiach prináša interpretačnú neistotu v kontexte whistleblowingu“. ⁸⁸⁰

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 75

Do akej miery podáva verejný ochranca práv správy o svojej činnosti a nesie zodpovednosť za svoje konanie?

V súlade so zákonom o verejnom ochrancovi práv ombudsman predkladá NR SR každý rok v prvom štvrťroku správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a predkladá návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov. Správa je verejne prístupná na webovej stránke

⁸⁷⁴ www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=KandPave [cit. dňa 2011].

⁸⁷⁵ § 8 odsek 2 Zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁷⁶ Rozhovor autora (anon.), 11. mája 2011.

⁸⁷⁷ § 8 Zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁷⁸ Zákon o štátnej službe.

⁸⁷⁹ Zákon č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach, v znení neskorších predpisov („Zákon o sťažnostiach“).

⁸⁸⁰ Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku. Hodnotiaca správa ,Transparency International Slovensko, máj 2009, str.5.

Kancelárie verejného ochrancu práv, čo umožňuje verejnosti získať informácie o činnosti ombudsmana. NR SR správu o činnosti preskúma a aj na jej základe schváli alebo upraví rozpočet pre Kanceláriu verejného ochrancu práv.⁸⁸¹

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery existujú zákonné alebo iné ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť integritu verejného ochrancu práv?

Zákon o verejnom ochrancovi práv,⁸⁸² ako aj interné predpisy súvisiace s konfliktom záujmov, stanovujú základný rámec pre integritu pôsobenia ombudsmana a jeho kancelárie. Akékoľvek snahy o ovplyvňovanie činnosti kancelárie, ako aj činnosti, vedúce k potenciálnemu konfliktu záujmov, sú zakázané.⁸⁸³ Zákon rovnako upravuje nezlučiteľnosť funkcií a neumožňuje vykonávanie podnikateľskej a inej zárobkovej činnosti či prijímanie darov alebo úplatkov. Verejný ochranca práv má zároveň povinnosť podávať majetkové priznanie, ktoré NR SR následne zverejní na internete.

Vzhľadom na citlivosť údajov (napríklad osobné údaje, totožnosť podávateľa a pod.), s ktorými ombudsman prichádza do styku, je v súlade so zákonom viazaný zachovávať o nich mlčanlivosť, aby sa zaručila ochrana predkladateľa podnetu.⁸⁸⁴

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 75

Do akej miery je integrita verejného ochrancu práv zabezpečená v praxi?

Formálne opatrenia⁸⁸⁵ vytvárajú základný rámec na zabezpečenie integrity ombudsmana, pokrývajú všetky relevantné oblasti, akými sú konflikt záujmov (politické tlaky, súkromný sektor), mlčanlivosť, sprístupnenie majetkového priznania a podobne. Ombudsman osobne dohliada na všetky postupy pri preskúmaní podnetov, aby zaručil maximálny možný súlad so všeobecne záväznými právnymi normami pravidlami.⁸⁸⁶

Okrem voľne prístupných informácií (majetkové priznanie ombudsmana, rozpočet kancelárie, zmluvy a faktúry) je verejne dostupná aj výročná správa ochrancu verejných správ za príslušný rok. Tá poskytuje dodatočné informácie o činnosti kancelárie, napríklad účasť zamestnancov na workshopoch, konferenciách a podobne.⁸⁸⁷

Doposiaľ neboli zaznamenané prípady porušenia etického kódexu Kanceláriou verejného ochrancu práv, napríklad prijatím menšieho daru či úplatku alebo vykonaním aktivity, ktorá by mala negatívny

⁸⁸¹ Rozhovor autora (anon.), máj 2011.

⁸⁸² § 6 a 7 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁸³ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁸⁴ Zákon o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁸⁵ Ibid.

⁸⁸⁶ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom a s osobou ktorá si želá zostať v anonymite (anon.).

⁸⁸⁷ Ročné správy o výkone činnosti verejného ochrancu práv: rok 2009 dostupné na:

www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2010.pdf;

Alebo rok 2010, dostupné na: www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf.

dopad na činnosť ombudsmana alebo jeho integritu.⁸⁸⁸ Jedinou pretrvávajúcou pochybnosťou je možný vplyv politickej minulosti ombudsmana na jeho činnosť.⁸⁸⁹

Preskúvanie podnetov

Skóre: 50

Do akej miery je verejný ochranca práv efektívny pri riešení podnetov od verejnosti?

Podnet verejnému ochrancovi práv môže zaslať akákoľvek fyzická alebo právnická osoba prostredníctvom internetu či písomne na základe predpísaných náležitostí.⁸⁹⁰ Podľa výročnej správy za rok 2010 bolo Kancelárii ombudsmana nahlásených 2 517 podnetov, z ktorých 176 bolo opodstatnených,⁸⁹¹ keďže sa týkali prípadov porušenia základného práva a slobody občana.

Lehota vybavenia podnetov je považovaná za primeranú,⁸⁹² i keď uzavretie jednotlivých prípadov závisí od súčinnosti relevantných orgánov. Ombudsman pripustil, že v niektorých prípadoch musel urgovať príslušné orgány na urýchlenie konania,⁸⁹³ no vo väčšine prípadov inštitúcie vykonajú nápravu v primeranej časovej lehote. Na druhej strane je verejný ochranca práv často kritizovaný za slabú pro-aktívnu činnosť v niektorých prípadoch zrejme porušovania ľudských práv,⁸⁹⁴ napríklad v prípade vybudovania tri metre vysokého múru na oddelenie rómskych obydľí od zvyšnej časti populácie,⁸⁹⁵ alebo v prípade korupčných škandálov vysokopostavených činiteľov.

Mimovládne organizácie poukazujú aj na skutočnosť, že odporúčaniam, ktoré navrhuje ombudsman s cieľom odstrániť časté pochybenia, sa vo všeobecnosti nevenuje dostatočná pozornosť.⁸⁹⁶

Presadzovanie dobrej praxe

Skóre: 0

Do akej miery je verejný ochranca práv aktívny a efektívny vo zvyšovaní povedomia o štandardoch etického konania v rámci vlády a verejnosti?

Zistenia Kancelárie verejného ochrancu práv, podstata podnetov, výsledky, štatistiky a odporúčania sú zverejnené elektronicky⁸⁹⁷ alebo v tlačenej podobe a sú dostupné aj na individuálnu žiadosť. Ombudsman sa aktívne angažuje v školských projektoch, ktorých cieľom je zvýšiť povedomie mladých ľudí o ich ľudských právach.⁸⁹⁸ Záujem o takéto kampane nie je v skutočnosti veľký a nie je v centre záujmu médií, čo môže byť aj dôsledkom chýbajúcej PR stratégie kancelárie. Verejné vystúpenia ombudsmana v médiách sú minimálne a nedostatočne aktívna úloha ombudsmana v otázkach hrubého porušovania práv mu vytvára imidž nevýrazného úradníka.⁸⁹⁹

⁸⁸⁸ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom a s osobou, ktorá si želá zostať v anonymite.

⁸⁸⁹ Denník SME, 27 august 2011: www.sme.sk/c/6031989/koalicia-hlada-ombudsmana.html [cit. 29 august 2011].

⁸⁹⁰ § 14 zákona o verejnom ochrancovi práv.

⁸⁹¹ Ročná správa o výkone činnosti verejného ochrancu práv, str. 8 a 9, dostupná

na: www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf [cit. 13. september 2011].

⁸⁹² Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom a s osobou, ktorá si želá zostať v anonymite.

⁸⁹³ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁹⁴ Rozhovor autora s osobou, ktorá si želá zostať v anonymite (zdroj G); pozri tiež Global Integrity Report, Slovakia: Integrity Indicators Scorecard, 2009; a the Slovak Spectator, článok dostupný na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/43978/2/two_candidates_emerge_for_ombudsman_job.html (cit. 30 septembra 2011).

⁸⁹⁵ The Slovak Spectator, 6. septembra 2011, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/40004/2/michalovce_wall_isolates_roma.html (cit. 21 novembra 2011).

⁸⁹⁶ Global Integrity, especially point 56j: <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/69> [cit. 13. september 2011].

⁸⁹⁷ www.vop.gov.sk/spravy-o-cinnosti [cit. 13. September 2011].

⁸⁹⁸ Rozhovor autora s verejným ochrancom práv P. Kandráčom.

⁸⁹⁹ Rozhovor autora (anon.).

Skutočnosť, že verejné povedomie o činnosti verejného ochrancu práv je na nízkej úrovni, potvrdzuje aj výrok ombudsmana, ktorý sa v rozhovore pre denník SME vyjadril, že občania mu často predkladajú podnety mimo jeho kompetencií.⁹⁰⁰

⁹⁰⁰ Denník SME, 7 mája 2009, dostupné na: www.sme.sk/c/4833059/ombudsman-chce-dohliadat-na-viac-prav-problemom-su-prietahy.html [cit.]

8.14 Občianska spoločnosť

Zhrnutie

Existujúci právny rámec vytvára priaznivé podmienky pre fungovanie občianskej spoločnosti na Slovensku. Hoci vo všeobecnosti prevláda presvedčenie, že mimovládne organizácie majú v spoločnosti silné a vplyvné postavenie, v skutočnosti mnohé čelia problémom v súvislosti s udržateľnosťou finančných a ľudských zdrojov. Viaceré mimovládne organizácie nediverzifikovali zdroje financovania a sú závislé výlučne na jednom finančnom zdroji či donorovi. Je pochopiteľné, že nedostatok finančných zdrojov má negatívny dopad na ich personálnu politiku, ktorá vedie k „brain-drain“ efektu, čo znamená, že neziskové organizácie neboli schopné udržať svojich odborníkov. Zodpovedanie sa mimovládnych organizácií za svoje aktivity je pomerne slabé, keďže v súčasnosti neexistujú jasné pravidlá, určujúce formu a rozsah informovania verejnosti, ktoré je z tohto dôvodu v praxi nepostačujúce.

Mimovládne organizácie zohrávali významnú úlohu pri odkrývaní korupčných káz a aktívne spolupracovali na tvorbe protikorupčných opatrení vo verejnej politike.

Občianska spoločnosť Celkové skóre: 64/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	prax
Kapacity 75/100	Zdroje	75	50
	Nezávislosť	100	75
Systém spravovania 42/100	Transparentnosť	-	50
	Zodpovedanie sa	-	50
	Integrita	-	25
Prínos 75/100	Tlak na zodpovedanie sa vlády	75	
	Reforma politiky	75	

Štruktúra a organizácia

Mimovládne organizácie majú na Slovensku najčastejšie právnu formu občianskych združení, nadácií, neinvestičných fondov a neziskových organizácií, poskytujúcich verejnoprospešné služby.

Podľa dostupných údajov z roku 2008 je na Slovensku zaregistrovaných viac ako 31 000 neziskových mimovládnych organizácií.⁹⁰¹ Niekoľko mimovládnych organizácií vykonáva watchdogovú a protikorupčnú činnosť, pričom zaujímajú kritické stanovisko ku korupčným kauzám, ktoré sa vyskytnú vo verejnej sfére.

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery vytvára právny rámec priaznivé prostredie pre občiansku spoločnosť?

Existujúci právny rámec vytvára priaznivé podmienky pre fungovanie občianskej spoločnosti na Slovensku. Tvoria ho najmä Ústava SR,⁹⁰² zákon o združovaní občanov,⁹⁰³ zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby,⁹⁰⁴ zákon o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností,⁹⁰⁵ zákon o nadáciách⁹⁰⁶ a súvisiace právne predpisy, napríklad zákon o dani z príjmu a ďalšie zákony, upravujúce financovanie a daňové povinnosti.

Ústava zaručuje občanom právo sa slobodne združovať. „Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.“⁹⁰⁷

V zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o slobodnom združovaní občanov môžu občania zakladať spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ako aj odborové organizácie a združovať sa v nich. Návrh na registráciu združenia môžu podať najmenej traja občania, z ktorých aspoň jeden musí byť starší ako 18 rokov (prípravný výbor). Návrh musí byť podpísaný všetkými členmi prípravného výboru. K návrhu je potrebné pripojiť kolok v hodnote 66 EUR. Ministerstvo je povinné zaregistrovať každé združenie, ktoré splní zákonom stanovené požiadavky. Ak ministerstvo nenájde formálny dôvod na zamietnutie návrhu o registrácii, zaregistruje združenie do 10 dní odo dňa podania návrhu.⁹⁰⁸

V prípade, že ministerstvo zamietne žiadosť o registráciu, členovia prípravného výboru môžu proti rozhodnutiu podať opravný prostriedok na Najvyšší súd SR, a to do 60 dní odo dňa doručenia rozhodnutia. Súd rozhodnutie ministerstva zruší, ak neboli dané dôvody na odmietnutie registrácie.⁹⁰⁹ Neexistuje právna úprava, ktorá by zabraňovala dobrovoľnému a neregistrovanému združovaniu. Občania majú ústavou garantované právo sa slobodne združovať a na uplatňovanie tohto práva nie je potrebný súhlas štátneho orgánu.⁹¹⁰

Neexistuje legislatívna úprava, ktoré by obmedzovala advokačnú činnosť mimovládnych organizácií, ak je vykonávaná v súlade so zákonom, čiže mimovládne organizácie majú právo

⁹⁰¹ www.nadaciapontis.sk/13162 (naposledy navštívené: 5.5.2011).

⁹⁰² Zákon č. 460/1992 Zb.. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len "Ústava").

⁹⁰³ Zákon č. 83/1990 Zb. o slobodnom združovaní občanov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o združovaní občanov“).

⁹⁰⁴ Zákon č. 213/1997 Z.z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov.

⁹⁰⁵ Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov.

⁹⁰⁶ Zákon č. 34/2002 Z.z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

⁹⁰⁷ Čl. 29 Ústavy SR zák. č. 460/1992 Z.z.

⁹⁰⁸ Čl. 9 zákona č. 83/1990 Zb. o slobodnom združovaní občanov.

⁹⁰⁹ Čl. 8 zákona č. 83/1990 Zb. o slobodnom združovaní občanov

⁹¹⁰ Čl. 1 zákona č. 83/1990 Zb. o slobodnom združovaní občanov.

otvorene kritizovať vládu. Niektoré druhy príjmov mimovládnych organizácií sú podľa daňových zákonov oslobodené od dane. V zmysle zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmu, nasledovné formy príjmu organizácií sú oslobodené od dane:

- príjem získaný darovaním alebo dedením,⁹¹¹
- členské poplatky vo výške uvedenej v stanovách združenia,⁹¹²
- príjem vyplývajúci z hlavnej činnosti, za účelom, ktorej združenie vzniklo alebo z činnosti upravenej osobitnou legislatívou, okrem činnosti, ktorá je definovaná ako zisková,⁹¹³
- príjem z grantov poskytnutých na základe medzinárodných dohôd záväzných pre SR.⁹¹⁴

Právnické osoby, ktoré nevznikli za účelom podnikania, môžu byť oslobodené od dane, ak ich príjem plynie z činnosti, na ktorej účel právnické osoby vznikli, alebo ktorá je ich základnou činnosťou vymedzenou osobitným predpisom, okrem príjmov z činnosti, ktoré sú podnikaním.⁹¹⁵

Na podporu činnosti tretieho sektora sa v roku 2003 zaviedol fiškálny nástroj, tzv. asignácia 2% z dane z príjmov. Každý subjekt, platiaci daň z príjmu v SR, môže poukázať 2% zo zaplatenej dane neziskovej organizácii, ktorá je zaregistrovaná na prijímanie podpory z tohto nástroja. O podporu sa však nemôžu uchádzať všetky organizácie, keďže zákon špecifikuje oblasti, v ktorých je finančný príspevok vo forme 2% z daní z príjmu uplatniteľný.⁹¹⁶ V súčasnosti súkromné spoločnosti môžu asigovať 1,5% z dane z príjmu a celkový príspevok dosiahne 2% iba v prípade, že dorovnajú 0,5% z vlastných zdrojov. Súkromné osoby môžu venovať 2% zo zaplatenej dane. Mechanizmus asignácie 2% nie je nástrojom daňovej úľavy, ale umožňuje daňovým poplatníkom nasmerovať malú časť svojich daní organizáciám, ktoré chcú podporiť.

Zdroje (prax)

Skóre: 50

Má občianska spoločnosť finančné a ľudské zdroje na svoju činnosť a efektívne fungovanie?

Hoci vo všeobecnosti prevláda presvedčenie, že mimovládne organizácie majú v spoločnosti silné a vplyvné postavenie, v skutočnosti sa často potýkajú s problémami udržateľnosti finančných a ľudských zdrojov. Viaceré mimovládne organizácie nediverzifikovali zdroje financovania a sú závislé výlučne na jednom finančnom zdroji či donorovi. Zároveň mnohé významné medzinárodné nadácie opustili Slovensko a novej situácii sa tretí sektor obtiažne prispôbuje. V súčasnosti sa mimovládnym organizáciám otvárajú nové možnosti financovania z miestnych zdrojov, napríklad formou nadácií súkromných spoločností, ktoré však do grantových schém neprispievajú vysokými čiastkami.⁹¹⁷ V snahe rozvíjať nové možnosti financovania mnohé mimovládne organizácie posilňujú komunikáciu s miestnymi aktérmi.⁹¹⁸

Mimovládne organizácie, pôsobiace v oblasti sociálnych služieb, často spolupracujú s orgánmi miestnej a krajskej samosprávy, ako aj so štátnymi inštitúciami. Novela zákona o sociálnych službách z januára 2010 však uprednostňovala verejných poskytovateľov namiesto vytvárania rovnakých príležitostí pre všetky subjekty, vrátane mimovládnych organizácií, čo situáciu

⁹¹¹ Čl. 3 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹² Čl. 13 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹³ Čl. 13 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹⁴ Čl. 13 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹⁵ Čl. 13 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹⁶ Čl. 50 zák. č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu.

⁹¹⁷ Rozhovor s Pavlom Žilincíkom, Filipom Vagačom a Michaelom Petrášom.

⁹¹⁸ Rozhovor s Pavlom Žilincíkom, bývalý riaditeľ Via Iuris, 19. apríla 2011.

mimovládnych organizácii zhoršovalo.⁹¹⁹ Vláda I. Radičovej však túto diskrimináciu odstránila v priebehu niekoľkých mesiacov od nástupu k moci, v decembri 2010.

Hoci záujem o filantropiu v ostatnom období mierne rastie, napríklad sa zvyšuje úsilie miestnych podnikateľov o zapájanie sa do neziskových aktivít,⁹²⁰ samotná filantropia potrebuje výraznejšiu legislatívnu podporu. Významný zdroj príjmu mnohých občianskych združení predstavujú tzv. „2% dane“, teda sumu, ktorú im môže poukázať akákoľvek právnická a fyzická osoba vo výške 2% zo zaplatenej dane. Tento mechanizmus je pre tretí sektor síce dôležitý, no na druhej strane znižuje ochotu tretích strán darovať financie z vlastných zdrojov.

Je pochopiteľné, že nedostatok finančných zdrojov má negatívny dopad na personálnu politiku, ktorá vedie k „brain drain“ efektu.⁹²¹ Pod negatívnym dopadom myslíme skutočnosť, že neziskové organizácie často nie sú schopné udržať svojich odborníkov. Navyše, v dôsledku finančných obmedzení nedokážu osloviť najlepších odborníkov z daných oblastí a zároveň nie sú schopné budovať vlastné kapacity, keďže viacerí donori neposkytujú dostatočné zdroje na pokrytie administratívnych a mzdových nákladov.⁹²²

Dobrovoľníctvo nie je na Slovensku veľmi rozšírené. Navyše chýbajú jasné pravidlá, upravujúce angažovanie dobrovoľníkov v aktivitách tretieho sektora. Situáciu by mohol zlepšiť nový zákon o dobrovoľníctve, ktorý bol schválený na konca roka 2011.⁹²³ Zároveň však treba podotknúť, že záujem o dobrovoľnícku činnosť, vrátane firemnej filantropie, postupne narastá – vhodným príkladom je projekt Naša Bratislava.⁹²⁴

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Existujú právne záruky na predchádzanie neodôvodnených vonkajších zásahov do aktivít občianskej spoločnosti?

Zasahovanie do fungovania občianskej spoločnosti je pomerne zriedkavé a nemá oporu v zákone. Existujú však obmedzenia pre združovanie osôb, ktoré pri dosahovaní svojich cieľov konajú v rozpore s ústavou a zákonmi.⁹²⁵ Nie sú dovolené združenia, ktorých cieľom je popierať alebo obmedzovať osobné, politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, náboženské vyznanie a sociálne postavenie, ako aj roznečovať nenávisť a neznášanlivosť. Právo občanom združovať sa s cieľom vytvoriť cirkevné združenie je upravené iným zákonom.⁹²⁶

Mimovládne organizácie sú z právneho hľadiska považované za právnické osoby a štát môže zasahovať do ich zriadenia a činnosti len v rámci zákona.⁹²⁷ Ministerstvo môže odmietnuť registráciu alebo zrušiť organizáciu, ak zistí, že združenie vyvíja činnosť, ktorá nie je v súlade so

⁹¹⁹ The 2009 NGO Sustainability Index, str.195.

⁹²⁰ Rozhovor s Pavlom Žilinčíkom.

⁹²¹ Rozhovor s Michaelom Petrášom, riaditeľ zastúpenia Friedrich Ebert Stiftung na Slovensku, 5. apríl 2011.

⁹²² The 2009 NGO Sustainability Index, str. 195.

⁹²³ The 2009 NGO Sustainability Index, str.195.

⁹²⁴ Centrálny portál pre neziskový sektor. Aktuálne: Zákon o dobrovoľníctve zaradený do verejného pripomienkového konania: www.1snc.sk/clanok-Aktualne_Zakon_o_dobrovolnictve_zaradeny_do_verejneho_pripomienkoveho_konania.html (naposledy navštívené: 29. apríl 2011).

⁹²⁵ Čl. 4 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

⁹²⁶ zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností.

⁹²⁷ Čl. 12 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

stanovenými cieľmi,⁹²⁸ prípadne vykonáva činnosť, ktorá je vyhradená politickým stranám alebo organizáciám združujúcim občanov na zárobkovú činnosť alebo na vykonávanie náboženstva.⁹²⁹ Členstvo v rade organizácie je výlučne v kompetencii mimovládnej organizácie, pričom štát nemá právomoc byť členom rady, ani sa zúčastňovať na stretnutiach združenia.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 75

V akej miere funguje v praxi občianska spoločnosť bez neodôvodnených vonkajších zásahov?

K vonkajším zásahom do činnosti tretieho sektora dochádza len ojedinele. V posledných rokoch bolo zaznamenaných iba niekoľko útokov proti občianskym aktivistom, najmä v súvislosti s ochranou životného prostredia.⁹³⁰ Za útokmi však zrejme stoja hlavne podnikateľské záujmy a nie zásahy zo strany štátnych úradníkov.⁹³¹ Za posledné dva roky nebol zatknutý žiaden občiansky aktivista. Väčšina útokov voči aktivistom, bojujúcim proti záujmom developerov a podnikateľov, bola štandardne prešetrovaná. Štandardné vyšetrovanie však nemusí byť v takýchto citlivých prípadoch postačujúce.⁹³² Žiaden z respondentov neuviedol, že by sa pri svojich aktivitách v treťom sektore stretol s hrozbami zo strany štátu, napriek tomu útoky voči environmentálnym aktivistom spochybňujú mieru ochrany občianskeho aktivizmu na Slovensku.⁹³³ Predchádzajúca vláda R. Fica nerozvíjala spoluprácu s neziskovým sektorom, skôr naopak, často dochádzalo k spochybňovaniu jeho opodstatnenosti či dokonca k slovným útokom zo strany vlády. Nová vláda I. Radičovej prejavila ochotu spolupracovať s tretím sektorom, čo demonštrovala napríklad zriadením funkcie vládneho splnomocnenca pre tretí sektor⁹³⁴ začiatkom roku 2011.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 50

V akej miere je občianska spoločnosť transparentná?

Otázka transparentnosti sa dostáva do popredia aj v neziskovom sektore, ktorý si sám často kladie za cieľ túto tému nastoľovať vo vzťahu k verejným inštitúciám. Vzhľadom k tomu, že mimovládne organizácie požadujú transparentnosť od štátu a právnických osôb, zvyšujú tým aj nároky na otvorenosť a zodpovedanie sa za vlastné aktivity. Rovnako sa snažia aj o budovanie pozitívneho imidžu v očiach miestnych donorov.⁹³⁵

V súčasnosti neexistujú jasné pravidlá, určujúce formu a rozsah informovania verejnosti.⁹³⁶ Z tohto dôvodu sa rozsah informácií o aktivitách mimovládnych organizácií rôzni, a to najmä v závislosti od veľkosti a typu organizácie. Podľa Michaela Petráša je transparentnosť v mnohých prípadoch achillovou päťou mimovládnych organizácií, keďže často sú pomerne transparentné vo fáze

⁹²⁸ Čl.42 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

⁹²⁹ Čl. 2 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov.

⁹³⁰ Napríklad: Aktualne.sk. Elektrárň v Trebišove: Vyhrážky aktivistom i médiám:

<http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1178461> (naposledy navštívené: 20. apríl 2011).

Denník SME, Dôchodca: Chalupu mi podpálili asi z pomsty :

<http://korzar.sme.sk/c/5430131/dochodca-chalupu-mi-podpalili-asi-z-pomsty.html> (naposledy navštívené: 20. apríl 2011)

Denník SME, Ochránárovi zhorel dom, kým bojoval za Tatry: <http://liptov.sme.sk/c/5344838/ochranarovi-zhorel-dom-kym-bojoval-za-tatry.html> (naposledy navštívené: 20. apríl 2011)

⁹³¹ Rozhovor s Pavlom Žilinčíkom.

⁹³² Rozhovor s Pavlom Žilinčíkom.

⁹³³ The 2009 NGO Sustainability Index.

⁹³⁴ Programové vyhlásenie vlády na obdobie 2010-2014: http://i.sme.sk/cdata/6/54/5475146/program_radicova.doc

(naposledy navštívené: 5.8.2011).

⁹³⁵ Rozhovor s Pavlom Žilinčíkom.

⁹³⁶ Rozhovor s Filipom Vagačom.

fundraisingu, ale už menej dôsledné vo fáze implementácie projektov. Hoci mimovládny organizáciám nevyplýva povinnosť informovať verejnosť o svojej činnosti, mnohé z významnejších organizácií tak robia, aby boli dôveryhodné pre občanov a donorov. Zverejňovanie výročných správ na internete sa stalo bežnou praxou pre mnohé združenia. Napríklad len šesť so šestnástich najplyvnejších mimovládnych organizácií neuverejnilo výročné správy na svojich webových stránkach (pozri tabuľku č. 7). Výročné správy zvyčajne obsahujú detailné informácie o financovaní organizácie a jej darcoch. V súčasnosti si mnohé organizácie vytvárajú v rámci organizačnej štruktúry aj správne rady, ktorých zloženie je často zverejnené na webových stránkach organizácií.

Tabuľka č.7 Informácie o vybraných mimovládnych organizáciách na internete

Názov	Výročná správa online	Finančná správa	Správna rada
Transparency International Slovensko ⁹³⁷	A	A	A
Inštitút pre verejné otázky IVO ⁹³⁸	N	N	A
Health Policy Institute HPI	A	A	N
Centrum pre výskum etnicity a kultúry CVEK	N	N	N
Aliancia Fair-Play	A	A	N
Inštitút ekonomických a spoločenských analýz INESS	A	N	N
Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy INEKO	A	A	N
Liga za ľudské práva	N	N	N
Ľudia proti rasizmu	N	N	N
Nadácia Ekopolis ⁹³⁹	A	A	A
Nadácia Milana Šimečku ⁹⁴⁰	A	N	A
Človek v tísni Slovensko	N	N	N
Náďacia otvorenej spoločnosti ⁹⁴¹	A	A	A
Vidiecky parlament na Slovensku VIPA ⁹⁴²	N	N	A
Priatel'ia Zeme – CEPA ⁹⁴³	A	A	A
Via Iuris ⁹⁴⁴	A	A	A

Zdroj: autor

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

V akej miere sa občianska spoločnosť zodpovedá voči svojim správnym radám?

Hoci úlohou správnej rady je dohliadať na činnosť organizácie, v praxi túto právomoc často nevyužívajú a majú skôr formálny charakter. Peter Goliáš z Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy uviedol, že správna rada ich organizácie v minulosti plnila funkciu „istej záruky“ voči donorom, ktorí požadovali takúto organizačnú štruktúru, zatiaľ čo dnes správna rada plní primárne

⁹³⁷ <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/VS-2009final31032010.pdf> (naposledy navštívené: 7. 6. 2011).

⁹³⁸ www.ivo.sk/104/sk/kto-sme/ivo (naposledy navštívené: 7.6.2011).

⁹³⁹ www.ekopolis.sk/o-nadacii/spravna-rada.html (naposledy navštívené: 5. 6. 2011).

⁹⁴⁰ www.nadaciamilanashimecku.sk/index.php?id=66 (naposledy navštívené: 17. 5. 2011).

⁹⁴¹ www.osf.sk/Default.aspx?CatID=43 (naposledy navštívené: 17. 5. 2011).

⁹⁴² www.vipa.sk/kto-sme-co-robime (naposledy navštívené: 17. 5. 2011).

⁹⁴³ www.priateliazeme.sk/cepa/index.php?id=3&level=2 (naposledy navštívené: 17. 5. 2011)

⁹⁴⁴ www.viaiuris.sk/o-nas/spravna-rada.html (naposledy navštívené: 17. 5. 2011).

poradenskú úlohu a stretáva sa len neformálne.⁹⁴⁵ Zdá sa, že neformálny model je v slovenských podmienkach postačujúci. Martina Maženská z Nadácie M. Šimečku nám potvrdila rovnaký neformálny model fungovania. Rada sa stretáva trikrát ročne, ale nadriadení pracovníci majú neformálny kontakt s jednotlivými členmi a príležitostne sa stretávajú. Členovia správnej rady v pravidelných intervaloch dostávajú správu o činnosti organizácie, ako aj plány do budúcnosti.⁹⁴⁶

Najmä kvôli nízkemu záujmu zo strany odborníkov participovať v správnych radách mimovládnych organizácií, mnohé z nich majú vo svojich radách rovnakých členov, čo môže vyvolávať pochybnosť, či nie sú pri poradenskej činnosti pre tieto organizácie v konflikte záujmov.⁹⁴⁷ Správne rady sú vo väčšine prípadoch zložené z ľudí, ktorí nie sú členmi danej organizácie.

Integrita (Prax)

Skóre: 25

V akom rozsahu je v praxi zabezpečená integrita občianskej spoločnosti?

Vzhľadom na skutočnosť, že na riešenie „prešľapov“ v treťom sektore neexistuje žiaden funkčný mechanizmus, v praxi prevláda reaktívny prístup. Niektoré združenia majú vlastný etický kódex, či už v písomnej alebo ústnej forme (často požadovaný zo strany donorov), úplne však absentujú všeobecne záväzné pravidlá pre celý sektor.⁹⁴⁸ Etický kódex organizácií je často pre členov nezáväzný.⁹⁴⁹ Väčšina nezrovnalostí v mimovládnych organizáciách je riešená individuálne, na základe subjektívneho vnímania transparentnosti či vhodnosti správania.⁹⁵⁰ Najznámejší prípad v poslednom období bola kauza „Hayekovci“, v ktorej išlo o pochybnosti o zmysle a neadekvátne vysokej cene za konzultačnú činnosť, ktorú si od Nadácie F. A. Hayeka objednalo Ministerstvo financií za vlády R. Fica.⁹⁵¹ V tom čase bol tento think tank považovaný za významného kritika Ministerstva financií a analýza mediálnych výstupov jeho expertov potvrdila, že po získaní tohto kontraktu kritika ministerstva výrazne poklesla, respektíve ustala. Na základe tohto kontraktu teda bola spochybnená nezávislosť Nadácie, ktorá však poprela akékoľvek neetické či protizákonné konanie a nevyvodila žiadne osobné dôsledky.⁹⁵²

Respondenti sa zhodli v názore, že tretí sektor by mal v blízkej dobe prijať etický kódex, a to nielen kvôli tlaku zo strany bežných donorov, ale najmä v snahe o získanie viac prostriedkov z miestnych zdrojov. Mnohé mimovládne organizácie boli donútené reštrukturalizovať fundraisingové stratégie a postupne sa obracajú na miestne zdroje. Narastajúca konkurencia medzi mimovládnymi organizáciami o finančné zdroje by mohla byť dostatočnou motiváciou pre vypracovanie etických kódexov, ktoré by zvýšili dôveru u možných donorov ako aj verejnosti.

Tlak na zodpovedanie sa vlády

Skóre: 75

⁹⁴⁵ Rozhovor s Petrom Goliášom, , výkonný riaditeľ INEKO, 10. mája 2011.

⁹⁴⁶ Rozhovor s Martinou Maženskou, výkonná riaditeľka Nadácie Milana Šimečku, 23. mája 2011

⁹⁴⁷ Rozhovor s Michaelom Petrášom.

⁹⁴⁸ Buldioski, G.: Think Tanks in Central and Eastern Europe □ in Urgent Need of a Code of Ethics, in: The International Journal of Not-for-Profit Law, vol.11, Issue 3, máj 2009.

⁹⁴⁹ Rozhovor s Petrom Goliášom, Pavlom Žilinčíkom.

⁹⁵⁰ Rozhovor s Michaelom Petrášom, Filipom Vagačom a Pavlom Žilinčíkom.

⁹⁵¹ Denník Pravda. Zákazka pre firmu Hayek Consulting je konflikt záujmov, vraví Radičová. http://spravy.pravda.sk/zakazka-pre-firmu-hayek-consulting-je-konflikt-zaujmov-tvrdi-radicova-1zx/-sk_domace.asp?c=A100917_172314_sk_domace_p12. (naposledy navštívené: 5. 9. 2011).

⁹⁵² Denník Pravda. Hayekovci sa bránia, Radičová trvá na riešení. http://spravy.pravda.sk/hayekovci-sa-brania-radicova-trva-na-rieseni-fz9/-sk_domace.asp?c=A100921_075042_sk_domace_p12 (naposledy navštívené: 5. 9. 2011).

V akej miere je občianska spoločnosť aktívna a úspešná pri vytváraní tlaku na zodpovedanie sa vlády za svoju činnosť?

V posledných dvadsiatich rokoch zohrali mimovládne organizácie mimoriadnu úlohu v demokratickom vývoji Slovenska. Silné dedičstvo 90. rokov z „bojov“ proti praktikám vlád Vladimíra Mečiara, ktoré napokon prispeli k jeho pádu, kladlo po roku 1998 vysoké očakávania na tretí sektor v oblastiach formovania a tvorby politík, ako aj vykonávania watchdogových aktivít. V súčasnosti je watchdogová činnosť mimovládnych organizácií na vysokej úrovni a často supluje úlohu médií a novinárov v investigatívne. Mimovládne organizácie poskytujú médiám informácie, potrebné na investigatívnu činnosť, cez nové internetové nástroje, ktoré zároveň slúžia aj na informovanie verejnosti. Webové portály ako Otvorený vestník verejného obstarávania,⁹⁵³ spravovaný TIS, umožňuje občanom vyhľadávať informácie v databáze verejných obstarávaní podľa názvu dodávateľa a predmetu obstarávania. Aliancia Fair-Play nedávno spustila webový portál,⁹⁵⁴ ktorý poskytuje informácie o obchodných spoločnostiach a osobách obchodujúcich so štátom, vďaka čomu môže verejnosť získať prehľad o podnikateľských vzťahoch medzi štátom a súkromným sektorom.

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (ďalej len INEKO) zaviedol pred niekoľkými rokmi projekt s názvom Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (ďalej len HESO). Cieľom tohto projektu, ktorý vyhodnocuje názory 55 odborníkov z rôznych oblastí, je zhodnotiť opatrenia vlády v príslušných oblastiach verejnej politiky. Projekt tak plní úlohu odborného dohľadu nad tvorbou politík.

V ostatných rokoch boli mimovládne organizácie pomerne aktívne vo vykonávaní watchdogových aktivít, súvisiacich s prerozdelením peňažných prostriedkov z rôznych grantových schém. Napríklad Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (ďalej len SGI) monitoroval prideľovanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ v národnom projekte takzvaných Sociálnych podnikov s rozpočtom 17 miliónov EUR. Na základe sledovania verejných obstarávaní a odhalenia vykonávania podnikateľskej činnosti zo strany sociálnych podnikov dospeli odborníci z SGI k záveru, že projekt nespĺňa svoje ciele, akým boli napríklad nadobudnutie nových zručností pre dlhodobu nezamestnaných, ale vedie k finančným podvodom a financovaniu predražených služieb či produktov.⁹⁵⁵ Inštitút SGI podal podnet na EK za ne hospodárne nakladanie s finančnými prostriedkami zo strany slovenských štátnych orgánov. EK vykonala audit, ktorým potvrdila nedostatky zo strany vlády a následne ukončila vyplácanie finančných prostriedkov na podporu projektu, v dôsledku čoho bola väčšina sociálnych podnikov donútená ukončiť svoju činnosť.⁹⁵⁶

Aliancia Fair play sa angažovala v projektoch, zameraných na presadenie zmien v justícii. Občiansky protest s názvom „Červená pre Harabina“ poukazoval na zneužívanie právomocí bývalého ministra spravodlivosti a súčasného predsedu Najvyššieho súdu Š. Harabina.

Na miestnej úrovni vzniklo mnoho občianskych združení s cieľom ochrany životného prostredia pred plánmi developerov či samosprávy. Prípady ako *Skládka nepatrí do mesta* v Pezinku,⁹⁵⁷

⁹⁵³ <http://vestnik.transparency.sk/> (naposledy navštívené: 5. 9. 2011).

⁹⁵⁴ www.znasichdani.sk:80/?l=en (naposledy navštívené: 5. 9. 2011).

⁹⁵⁵ Pravda. EK zistila chyby v sociálnych podnikoch, peniaze asi nepreplatí. http://spravy.pravda.sk/ek-zistila-chyby-v-socialnych-podnikoch-peniaze-asi-nepreplati-pvq-/sk_domace.asp?c=A100113_173156_sk_domace_p23 (naposledy navštívené: 5. 9. 2011).

⁹⁵⁶ On-line Aktualne.sk. Sociálne podniky môžu skončiť ako nástenkový tender.

<http://aktualne.centrum.sk/ekonomika/slovensko-a-ekonomika/clanek.phtml?id=1196311> (naposledy navštívené: 5. 9. 2011)

⁹⁵⁷ Kauza pezinskej skládky odpadu. Vybudovanie skládky odpadu skromným investorom v blízkosti centra mesta sa stretlo s veľkým odporom občanov. Súdne konanie nie je ukončené.

*Trebišov nahlas,*⁹⁵⁸ *Stop uránu na Jahodnej,*⁹⁵⁹ *Rožňava nahlas,*⁹⁶⁰ *Kalvária v Banskej Bystrici*⁹⁶¹ a *Bratislava otvorená*⁹⁶² dokazujú, že tretí sektor na Slovensku má potenciál ovplyvniť rozhodovanie na všetkých úrovniach samosprávy, ako aj na skutočnosť, že environmentálna problematika, súvisiaca s kvalitou života, sa dostáva do popredia a má potenciál osloviť kritickú masu ľudí potrebnú na dosiahnutie zmeny.

Väčšina z vyššie uvedených aktivít tretieho sektora používa angažovanie sa verejnosti a verejný tlak ako kľúčový nástroj na presadenie zmien. Menej obvyklá je iniciatíva mimovládnych organizácií vzdelávať verejnosť v protikorupčných veciach. TIS v posledných rokoch organizuje semináre pre kandidátov na funkciu miestnych poslancov s názvom Protikorupční lídri, semináre pre štátnych úradníkov, samosprávy a firmy s názvom Transparentnosť a integrita vo verejnom obstarávaní, ako aj semináre pre aktivistov na rôznych úrovniach samosprávy s cieľom zvýšiť verejnú kontrolu nad činnosťou samospráv. Projekt právnej poradne fungoval do februára 2011.

Snahy tretieho sektora o ovplyvňovanie politiky na národnej úrovni narážajú na mnohé prekážky. Predchádzajúca vláda R. Fica (2006-2010) nebola otvorená spolupráci s tretím sektorom.⁹⁶³ K zmene došlo po parlamentných voľbách 2010, kedy vláda I. Radičovej ponúkla mimovládnym organizáciám možnosť participovať v procese tvorby politik. Ministerstvá nadviazali spoluprácu s tretím sektorom a začali pozývať odborníkov do pracovných skupín v rôznych oblastiach.⁹⁶⁴

V niekoľkých prípadoch došlo k pozitívnemu ovplyvneniu rozhodnutí vlády na základe angažovania sa mimovládnych organizácií, ako napríklad v prípade mimovládnej organizácie Via Iuris, ktorá prostredníctvom strategickej litigácie a legislatívnej činnosti presadila zmenu novely zákona o majetku obcí a zákona o majetku Vyšších územných celkov (ďalej len VÚC).⁹⁶⁵

Reforma politík

Skóre: 75

V akej miere je občianska spoločnosť aktívna a úspešná pri vytváraní tlaku na zodpovedanie sa vlády za svoju činnosť?

Aktivity mimovládnych organizácií sú často považované za hnací motor mnohých zmien v oblasti boja proti korupcie. Organizácie, činné v treťom sektore, majú stanovené rôzne ciele – od ovplyvňovania tvorby politiky cez watchdogové aktivity až po advokačné aktivity. V prvom prípade sa mimovládne organizácie a ich odborníci zameriavajú na tvorbu politiky pomocou návrhov zákonov a ovplyvňujú tvorbu politik priamou komunikáciou s aktérmi (na seminároch, konferenciách a podobne). Watchdogové a advokačné aktivity mimovládnych organizácií majú za cieľ upozorniť na zneužívanie existujúcich pravidiel a zákonov, odkrývať medzery v zákonoch a protikorupčných opatreniach a žiadať okamžitú nápravu.

⁹⁵⁸ Občiansky protest proti investičnému zámeru vybudovania tepelnej elektrárne v Trebišove.

⁹⁵⁹ 110 tisíc podpisov pod petíciou proti ťažbe uránu.

⁹⁶⁰ Vyhlásenie aktivistov poukazujúcich na politiku mesta Rožňava.

⁹⁶¹ Hnutie za ochranu historickej pamiatky v Banskej Bystrici.

⁹⁶² Snaha aktivistov o zachovanie kultúrnej pamiatky PKO v Bratislave.

⁹⁶³ Dobrovolnictvo.sk. Verejná diskusia k zákonu o dobrovoľníctve - prvé pripomienky. www.dobrovolnictvo.sk/?node=20&id=1271 (naposledy navštívené: 5. 8. 2011).

⁹⁶⁴ Denník SME. Fico opäť zaútočil na Mesežnikova, Bútoru a Bútorovú. www.sme.sk/c/3739800/fico-opat-zautocil-na-meseznikova-butoru-a-butorovu.html. (naposledy navštívené: 5. 8. 2011)

⁹⁶⁵ TA3. Premiér Fico útočí na tretí sektor. www.ta3.com/sk/reportaze/98734_premier-fico-utoci-na-treti-sektor (naposledy navštívené: 5. 8. 2011).

⁹⁶⁵ Pozri: www.viaiuris.sk/en/activities/legislation.html (naposledy navštívené: 17. 5. 2011).

Protikorupčné zmeny, spustené počas prvých 12 mesiacov vlády I. Radičovej, v mnohom nadviazali na aktivity tretieho sektora v uplynulých rokoch. Ako poznamenal M. Petráš, „samotní politici robia málo v boji proti korupcii, je to tretí sektor, ktorý so sebou prináša hardware“.⁹⁶⁶ Podľa jeho názoru však môžu existovať limity pre odborný vstup zo strany tretieho sektora, keďže z neho odišlo mnoho schopných ľudí. Ďalší respondent sa pozitívne vyjadril o angažovanosti expertov z tretieho sektora v oblasti zmien v súdnictve.⁹⁶⁷

V praxi prebehlo viacero úspešných projektov, ktoré mali pozitívny dopad na tvorbu politiky. Aliancia Fair Play poukázala na dôležitosť zverejňovania zmlúv medzi štátom a súkromným sektorom, čo sa premietlo do protikorupčných opatrení vlády I. Radičovej, ktoré medzi iným zahŕňajú povinnosť zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok na internete.

TIS v spolupráci s mestom Martin úspešne implementovali projekt Transparentné mesto, ktorého cieľom bolo okrem iného zvýšiť transparentnosť verejného obstarávania na úrovni samosprávy pomocou elektronických aukcií.⁹⁶⁸ Následne mnohé samosprávy na Slovensku prevzali uvedenú metódu, aby sprehľadnili proces verejného obstarávania a ušetrili peniaze daňových poplatníkov.

⁹⁶⁶ Rozhovor s Michaelom Petrášom.

⁹⁶⁷ Rozhovor s Pavlom Žilincíkom.

⁹⁶⁸ Pozri: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/VS-2009final31032010.pdf> (naposledy navštívené: 19.5.2011).

8.15 Média

Zhrnutie

Právny rámec, upravujúci existenciu a fungovanie médií na Slovensku, vytvára priaznivé podmienky pre rôznorodosť a nezávislosť mediálneho sektora. Ústava SR zaručuje médiám slobodu prejavu, pričom nezávislosť médií je upravená viacerými zákonmi. Snahy o zasahovanie do nezávislej práce médií sa v súčasnosti vyskytujú zriedkavo a nie sú závažného charakteru, ide skôr o verbálne útoky bez výraznejšieho dopadu na správanie médií.

Hoci v praxi existuje niekoľko ustanovení ohľadom integrity médií, tie nepokrývajú všetky aspekty, týkajúce sa integrity zamestnancov a majú skôr odporúčací charakter. V súčasnosti nejestvuje samostatný zákon, ktorý by zabezpečoval integritu zamestnancov v mediálnej oblasti. Slovenský syndikát novinárov vydal Etický kódex, ktorý však nie je záväzný a jeho uplatňovanie závisí od ľubovoľného rozhodnutia jednotlivých médií. Média sú pomerne aktívne v odhaľovaní korupcie, ale v skutočnosti pokrývajú len malé percento korupčných prípadov, pričom investigatíva nepredstavuje dominantnú činnosť slovenských médií.

Média Celkové skóre: 69/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 81/ 100	Zdroje	75	100
	Nezávislosť	100	50
Systém spravovania 58/ 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	75
	Mechanizmy integrity	50	50
Prínos 67/ 100	Vyšetrovanie a odhaľovanie korupcie	50	
	Informovanie verejnosti o korupcii	50	
	Informovanie verejnosti o aktivitách vlády	100	

Štruktúra a organizácia

Slovenskí diváci majú k dispozícii 4 hlavné televízne stanice, ktoré tvoria 2 veľké komerčné stanice (TV Markíza a TV JOJ), verejnoprávna Slovenská televízia (ďalej len STV) a súkromná spravodajská stanica (TA3). Verejné vysielanie je financované prostredníctvom koncesionárskych poplatkov. V správe Freedom House sa uvádza, že bývalý premiér R. Fico vykonával tlak na STV,

aby priaznivo informovala o aktivitách vlády.⁹⁶⁹ Rádiových staníc je niekoľko, pričom štátny Slovenský rozhlas je financovaný podobne ako STV. Rada pre vysielanie a retransmisii plní úlohu regulátora. Slovenské printové médiá sú výhradne súkromné a pokrývajú prakticky celé spoločensko-politické názorové spektrum. Medzi najčítanejšie denníky patria Nový Čas, Šport, SME, Pravda a Hospodárske noviny. Po parlamentných voľbách v roku 2010 sa mnohí poprední novinári stali hovorcami orgánov štátnej správy, čo predstavovalo značnú stratu ľudských zdrojov pre mediálny sektor.⁹⁷⁰ Ovplyvniť médiá sa nesnažia len politici, ale aj súkromný sektor – jednak tlakom na „priateľský“ obsah výmenou za inzerciu, a tiež úsilím preniknúť do vlastníckych štruktúr. Internetové médiá rastú obrovskou rýchlosťou. Väčšina novín a časopisov uverejňuje posledné čísla na svojich webových stránkach, no v niektorých prípadoch je časť informácií dostupná len pre platcov.

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 75

V akej miere poskytuje právny rámec priaznivé prostredie pre rôzne nezávislé médiá?

Právny rámec, upravujúci existenciu a fungovanie médií, vytvára priaznivé podmienky pre ich slobodnú a nezávislú činnosť. Napriek tomu sa však v súvislosti s legislatívou vyskytujú aj problémy, napríklad nejednoznačné ustanovenia zákonov, ktoré však zároveň nebránia médiám pracovať slobodne a nezávisle.

V zmysle zákona č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov⁹⁷¹ (ďalej len „zákon o vysielaní a retransmisii“), musí vysielateľ pred začatím vysielania požiadať regulátora o licenciu. Týmto regulátorom je *Rada pre vysielanie a retransmisii*, ktorá žiadosť posudzuje a následne vydá rozhodnutie. Žiadosť o licenciu musí spĺňať zákonom požadované náležitosti a obsahovať napríklad informácie o majiteľoch média, informácie o finančných zdrojoch, o technickej a organizačnej podpore, špecifikáciu obsahu a podobne. Rada je povinná zabezpečiť vyvážený obsah vysielania a pluralitu názorov. Na udelenie licencie neexistuje právny nárok. Voči negatívnemu rozhodnutiu o žiadosti o vydanie licencie je možné podať opravný prostriedok.

Nejednoznačnosť legislatívneho rámca, ovplyvňujúceho činnosť médií,⁹⁷² spôsobuje v praxi často problémy, najmä vo vzťahu s posudzovaním objektivity. Zákon o vysielaní a retransmisii je pomerne vágny, čo umožňuje rôzne interpretácie jeho ustanovení. Výsledkom môže byť jeho rozporuplné pôsobenie vo vzťahu k slobode médií. Zákon napríklad požaduje, že spravodajstvo má byť objektívne a vyvážené, bez toho, aby zároveň definoval, čo presne táto požiadavka znamená. Respondenti v rozhovoroch uviedli,⁹⁷³ že elektronické médiá prispôbujú obsah svojho vysielania tak, aby sa vyhli možným problémom, ktoré im spôsobujú rozhodnutia Rady pre vysielanie a retransmisii, čo samozrejme nie je priaznivé z pohľadu slobody tlače. Na internete takisto začala

⁹⁶⁹ Freedom House, Country Report Slovakia 2011.

⁹⁷⁰ Miroslav Kollár, Tomáš Czwitkovics a Zuzana Mistríková, *Mediá*, str. 271.

⁹⁷¹ Zákon č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii, v znení neskorších predpisov („zákon o vysielaní a retransmisii“) dostupný na: www.z.z.ierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15393&FileName=00-z308&Rocnik=2000%2016 [cit. dňa 19 mája 2011].

⁹⁷² Zákon o vysielaní a retransmisii.

⁹⁷³ Rozhovor autora s: P. Múdrym, riaditeľom Medzinárodného tlačového inštitútu (IPI), Bratislava, 06.4.2011, s E. Babitzovou, generálnou riaditeľkou Asociácie nezávislých rozhlasových a televíznych staníc, Bratislava, 03.5.2011 a s I. Štulajterom, reportérom SME, Bratislava, 19.4.2011.

fungovať diskretná „samoregulácia“ v zmysle zákona o štátnom jazyku⁹⁷⁴ a zákona č. 167/2008 Z.z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve (ďalej tiež „tlačový zákon“).⁹⁷⁵ Problematický je tiež spôsob, akým sa do zákona o vysielaní a retransmisii transponovala Audiovizuálna smernica Európskej Únie,⁹⁷⁶ čím sa obsah článkov, zverejňovaných prostredníctvom internetu, dostal prakticky pod kontrolu Rady pre vysielanie a retransmisiiu.

Na Slovensku nedochádza k obmedzovaniu slobody médií, hoci za posledných päť rokov sa do zákonov zapracovali opatrenia, ktoré ich slobodu skôr okliešťujú.

Zriadenie printového média nepodlieha zákonu, zriaďovatelia majú iba povinnosť o jeho založení informovať Ministerstvo kultúry SR. Činnosť printových médií je upravená tlačovým zákonom.⁹⁷⁷ Nový tlačový zákon, ktorý schválila predchádzajúca vláda R. Fica v apríli 2008, je do istej miery obmedzujúci. Vznikol s neskrývanou motiváciou zvýšiť kontrolu médií.⁹⁷⁸ Pre médiá je dôležitý nielen právny rámec, vymedzujúci bezprostredne ich pôsobenie a obsah, ale aj kvalita podnikateľského prostredia – vymožitelnosť práva, kvalita justície a podobne. Sloboda a nezávislosť slovenských médií je do istej miery oslabená súdnictvom, ktoré je v rozhodovaní sporov často naklonené v neprospech médií. Žaloby na ochranu osobnosti sú často zneužívané (napríklad požadovaním priznania vysokej nemajetkovej ujmy), pričom pre nezávislé, najmä menšie médiá znamenajú až existenčné ohrozenie. Podmienky a kritériá na výkon žurnalistickej profesie nie sú upravené osobitným zákonom.

Zdroje (prax)

Skóre: 100

V akom rozsahu existujú rôznorodé nezávislé médiá, ktoré poskytujú rôznorodosť názorov?

Na Slovensku existuje pluralita mediálnych zdrojov, pokrývajúcich celé politické a sociálne spektrum spoločnosti. Slovenské médiá sa postupne približujú k ideálnemu stavu poskytovania celého spektra informácií a pohľadov.⁹⁷⁹ Je tu dostupné veľké množstvo všetkých foriem médií (tlač, rádio, TV vysielanie, internet).

Napriek tomu sa však vyskytujú isté nedokonalosti. Na Slovensku napríklad neexistuje nijaký jednoznačne ľavicovo orientovaný denník. Rovnako sa žiadne médium otvorene nehlási k pravicovej orientácii. Najvýraznejšou črtou výstupov médií preto nie je politická orientácia, ale skôr povrchnosť a nízka profesionalita. Štátne médiá (STV, Slovenský rozhlas (ďalej len SRo))⁹⁸⁰ sa snažia dodržiavať vyváženosť názorov v súlade so zákonom č. 532/2010 Z.z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako („zákon o rozhlase a televízii Slovenska“)),⁹⁸¹ zatiaľ čo komerčné média vytvárajú obsah na základe vlastných kritérií, najmä

⁹⁷⁴ Zákon č. 270/1995 Z.z. o štátnom jazyku slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

⁹⁷⁵ Zákon č. 167/2008 Z.z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve (ďalej tiež „tlačový zákon“).

⁹⁷⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/13/EÚ z 10. marca 2010 o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb („smernica o audiovizuálnych mediálnych službách“), dostupná na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:SK:PDF>. [cit. dňa 31. októbra 2011].

⁹⁷⁷ Znenie tlačového zákona dostupné na:

www.culture.gov.sk/uploads/4b/59/4b5965cc9c0cbd411b95c0d2e23ce81c/tlacovy_zakon.pdf [cit. dňa 19. mája 2011].

⁹⁷⁸ Trend, 7. apríla 2008, dostupný na: <http://medialne.etrend.sk/tlac-spravy/novy-tlacovy-zakon-opaet-budi-obavy-v-medzinarodnych-instituciach.html> [cit. 19. mája 2011].

⁹⁷⁹ Rozhovor autora s P. Múdrym, E. Babitzovou, Z. Mistrikovou, prezidentka Rady pre reklamu a M. Leškom, komentátorom denníka SME.

⁹⁸⁰ Slovenský rozhlas a televízia (RTVS, Rozhlas a televízia Slovenska) je štátnou televíziou a rozhlasovou inštitúciou.

Slovenská televízia a Slovenský rozhlas boli zlúčené v roku 2011.

⁹⁸¹ www.stv.sk/chillout_items/5/4/8/548982_c26ebf.pdf [cit. dňa 19. mája 2011].

s ohľadom na sledovanosť a čítanosť. Problém v súvislosti s poskytovaním rôznorodých pohľadov spočíva aj vo veľmi obmedzenej veľkosti slovenského trhu, ktorý nepraje názorovým menšinám (nie sú dostatočne veľké na generovanie dopytu, ktorý by médiám umožnil komerčne prežiť).

Jedným z hlavných problémov médií je odborná kvalita novinárov, čo má súvislosť s ich vzdelaním a profesionálnymi skúsenosťami.⁹⁸² Absolventom škôl chýba praktická príprava, a ani vo väčšine redakcií sa mladým novinárom nevenuje zodpovedajúca pozornosť. Výsledkom je nízka profesionalita spracovania tém a remeselné nedostatky. Postgraduálne vzdelávanie pre žurnalistov taktiež nie je na vysokej úrovni.

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 100

Existujú právne záruky, ktoré zabraňujú neodôvodneným zásahom do činnosti médií z vonkajšieho prostredia?

Sloboda prejavu je zakotvená v Ústave⁹⁸³ a nezávislosť médií je garantovaná nasledovnými zákonmi: Zákonom o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve,⁹⁸⁴ Zákonom o vysielaní a retransmisii⁹⁸⁵ a Zákonom o rozhlase a televízii Slovenska.⁹⁸⁶ Primerane sa uplatňuje aj zákon o slobodnom prístupe k informáciám.⁹⁸⁷

Pokiaľ ide o zásahy štátnej moci do práce médií, Slovensko má štandardnú európsku právnu úpravu. Neexistuje právna norma, ktorá by umožňovala akýkoľvek priamy zásah štátnej moci do práce médií. Sloboda a nezávislosť médií je legislatívne upravená Ústavou a ostatnými vyššie uvedenými zákonmi. Právna norma taktiež upravuje podmienky pre činnosť médií (prístup k informáciám, prideľovanie vysielacích licencií a podobne).

Ako sme uviedli vyššie, sloboda prejavu je zaručená Ústavou⁹⁸⁸ a cenzúra na Slovensku je nezákonná. Novinári majú právo zatajiť zdroj informácií, a to v zmysle tlačového zákona,⁹⁸⁹ ako aj zákona o vysielaní a retransmisii.⁹⁹⁰ Vydavateľ periodickej tlače a tlačová agentúra sú povinní zachovávať mlčanlivosť o zdroji informácií, aby sa nedala zistiť totožnosť zdroja, ak o to požiada fyzická osoba, ktorá informáciu poskytla. Zároveň sú povinní zaobchádzať s písomnosťami a inými nosičmi údajov tak, aby nemohlo dôjsť k odhaleniu totožnosti zdroja informácií. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť sa nevzťahuje na prípad, ak ide o zákonom uloženú povinnosť prekaziť spáchanie trestného činu.

⁹⁸² Rozhovor autora s P. Múdrym, M. Leškom a B. Ondrášikom, pedagógom, Paneurópska vysoká škola, v Bratislave 11. mája 2011.

⁹⁸³ Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej Republiky (ďalej tiež „Ústava“), článok 26, odsek 1-5.

⁹⁸⁴ Zákon č. 167/2008 Z.z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve, v znení neskorších predpisov (tlačový zákon), dostupný na: www.culture.gov.sk/uploads/4b/59/4b5965cc9c0cbd411b95c0d2e23ce81c/tlacovy_zakon.pdf [cit. 19 mája 2011].

⁹⁸⁵ Zákon č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii, v znení neskorších predpisov, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15393&FileName=00-z308&Rocnik=2000%2016, [cit. dňa 19 mája 2011].

⁹⁸⁶ Zákon č. 532/2010 Z.z. o rozhlase a televízii Slovenska, v znení neskorších predpisov, dostupný na: www.stv.sk/chillout_items/5/4/8/548982_c26ebf.pdf [cit. dňa 19 mája 2011].

⁹⁸⁷ Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám („zákon o slobode informácií“), dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15295&FileName=00-z211&Rocnik=2000 [cit. dňa 19 mája 2011].

⁹⁸⁸ Článok 26, odsek 1-5 Ústavy.

⁹⁸⁹ § 4 tlačového zákona.

⁹⁹⁰ § 15c zákona o vysielaní a retransmisii.

Problematickým je koncept verejných médií, ktoré sú náchylné k politickým zásahom. Napriek skutočnosti, že verejné média Rozhlas a Televízia Slovenska (ďalej len RTVS) sú v súlade so zákonom⁹⁹¹ „nezávislé“, Rada RTVS, ktorá má právomoc vymenovať a odvolať riaditeľa RTVS z funkcie, schvaľovať rozpočet a všetky dôležité rozhodnutia, je vymenúvaná NR SR. Parlament taktiež schvaľuje výšku dotácií na programy „verejného záujmu“, bez ktorých by verejné médiá nemali dostatočné zdroje na pokrytie nevyhnutných výdavkov.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 50

V akej miere sú médiá pri svojej činnosti slobodné - bez neodôvodnených zásahov zvonku?

Štát, ako aj iní, vonkajší aktéri, príležitostne zasahujú do aktivít médií. Tieto prípady zasahovania zvyčajne nie sú vážne (ide napríklad výhražné verbálne útoky) a nemajú významné dôsledky na správanie sa médií. Udeľovanie licencií (v prípade elektronických médií), ktoré spadá do kompetencie Rady pre vysielanie a retransmisiu, je vykonávané transparentne a v súlade s jasnými pravidlami. Printové a internetové médiá nie sú povinné žiadať o licenciu.

Snahy o zasahovanie do nezávislej práce médií sa v súčasnosti vyskytujú zriedkavo a nesúvisia s legislatívou, ale viac s presadzovaním ekonomických a nimi krytých politických záujmov. V predchádzajúcich rokoch sme boli svedkami narastajúceho počtu žalôb politikov na ochranu osobnosti. Súdny vo väčšine prípadov rozhodol v ich prospech a médiá boli donútené zaplatiť vysoké odškodné – príkladom môže byť kauza „Fico verzus SME“.⁹⁹² Rozhodnutia súdov v neprospech médií majú vplyv na prácu médií a nepriamo aj na ich nezávislosť.

V uplynulých rokoch došlo k pokusom o ovplyvnenie médií prostredníctvom „inzertných peňazí“. Išlo najmä o PR kampane, zamerané na podporu vládnych programov financovaných zo štrukturálnych fondov EÚ.⁹⁹³

Média v praxi nepociťujú nátlak od politikov, ale prevažne od lobistov a z dôvodu rôznych ekonomických záujmov inzerentov či majiteľov médií. Snahy politikov o ovplyvňovanie obsahu médií sa vyskytujú len zriedkavo a vo väčšine prípadov sú neúspešné. Reálnu hrozbu pre nezávislosť médií predstavuje zlá vymožiteľnosť práva a zdĺhavosť súdnych sporov. Vplyv politiky a justície na fungovanie médií je síce zrejmý, ale svojím rozsahom neohrozuje ich nezávislosť.

Komerčné médiá často konajú v prospech zadávateľov reklám. Niekedy dochádza k priamemu tlaku alebo podmieňovaniu obsahu predstave inzerenta, ale vo väčšine prípadov to prebieha sofistikovanou formou, napríklad pomocou mediálnych partnerstiev či spolupráce rôzneho druhu. O týchto praktikách však mlčia médiá aj inzerenti.⁹⁹⁴

Aktuálne nie je známy žiaden prípad priameho politického zásahu do práce médií. Zastráňovanie, vyhrážanie sa novinárom, nemá charakter bezprostredného ohrozenia nezávislosti médií. Oproti

⁹⁹¹ Zákon o Rozhlase a televízii Slovenska.

⁹⁹² Hospodárske Noviny: Fico vs. Plus 7 Dni, 25 marec 2009, dostupné na: <http://marketer.hnonline.sk/c1-36450050-fico-vyhral-spor-nad-tyzdennikom-plus-7-dni> [cit. 19 mája 2011]; a <http://tvnoviny.sk/spravy/domace/fico-vysudil-od-sme-ospravedlnenie-a-6639.html> [cit. 19 mája 2011].

⁹⁹³ Viac informácií: www.monitoringfondov.eu/article.php?nastenkovy-tender [cit. 19 mája 2011].

⁹⁹⁴ Rozhovor autora so: Z. Mistríkovou, B. Ondrášikom, I. Štulajterom a s Magdou Vášáryovou, poslankyňou NR SR, Bratislava, 10. mája 2011.

minulosti sa nevyskytujú ani prípady, v ktorých by vláda odmietla poskytovať informácie konkrétnemu médiu.

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

Existujú legislatívne ustanovenia, ktoré zabezpečujú transparentnosť v aktivitách médií?

Právna úprava je pomerne podrobná, ale nepokrýva všetky aspekty súvisiace s transparentnosťou médií a má medzery. Média musia pravidelne raz za rok zverejniť štruktúru vlastníkov. Túto povinnosť si síce plnia v súlade so zákonom, reálne však vlastníctvo média v niektorých prípadoch ostáva utajené.

V tejto oblasti významnú úlohu zohrávajú mimovládne organizácie, ktoré sa snažia zvýšiť transparentnosť vlastníckych vzťahov v médiách. Ako pozitívny príklad možno uviesť spoluprácu TIS s týždenníkom TREND, ktorej výsledkom je zverejnenie prehľadu o vlastníkoch médií pod názvom „Kto vlastní slovenské média“ na internete.⁹⁹⁵ Prehľad poskytuje detailné informácie o jednotlivých slovenských médiách, napríklad údaje o majiteľoch, manažéroch, štatutárnych orgánoch či o držiteľoch licencií jednotlivých médií od roku 1993.

Transparentnosť (prax)

Skóre: 50

V akej miere existuje transparentnosť médií v praxi?

Hoci média zvyčajne zverejňujú relevantné informácie o svojich aktivitách, tieto sú často len čiastkové a neaktuálne.

Povinnosti vyplývajúce so zákona⁹⁹⁶ si média vo väčšine plnia. Informácie, ktoré o sebe a svojich vlastníkoch poskytnú, sú vo viacerých prípadoch formálne a neodzrkadľujú skutočný stav.

Medzi najkontroverznejšie média v tejto súvislosti patria spravodajská televízia TA3⁹⁹⁷ a denník Pravda.⁹⁹⁸ V porovnaní s minulosťou, keď vlastníci médií neboli identifikovateľní, sa však situácia zlepšila. Len časť printových médií publikuje na internete interné dokumenty, ako napríklad etické kódexy, základné informácie o pracovníkoch a podobne – takýmito médiami sú napríklad spoločnosť Plus 7, vydávajúca denník Plus 1 Deň a týždenník Plus 7 Dní,⁹⁹⁹ alebo denník SME.¹⁰⁰⁰ Zákon však zverejňovanie týchto informácií nevyžaduje.

⁹⁹⁵ „Kto vlastní Slovenské médiá“: Prehľad vlastníkov, konateľov a držiteľov licencií od roku 1993, dostupný na: www.etrend.sk/web/vlastnicimedii/media/search [cit. dňa 20. mája 2011].

⁹⁹⁶ § 6 odsek 2 a 3 Tlačového zákona.

⁹⁹⁷ SME, 24. apríla 2006, dostupné na: www.sme.sk/c/2687202/voj-a-ta3-su-indicie-ze-ich-vlastni-jeden-clovek.html [cit. dňa 20. mája 2011].

⁹⁹⁸ SME, 8. septembra 2009: <http://spw.blog.sme.sk/c/240658/Pre-novinara-je-principialna-vec-vediet-pre-koho-pise.html>, [20. mája 2011]; a Týždeň, 9. jún 2010, dostupné na: www.tyzden.sk/nazivo-doma/je-pravda-ze-pravda-sficovatela.html [cit. dňa 20. mája 2011].

⁹⁹⁹ Etický kódex novinára spoločnosti 7 plus: www.7plus.sk/7plus/eticky-kodex-spolocnosti-7-plus-s-r-o.html [cit. dňa 23. mája 2011].

¹⁰⁰⁰ Etický kódex SME: www.sme.sk/c/3498627/eticky-kodex-dennika-sme.html [cit. dňa 23. mája 2011].

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Existujú právne ustanovenia na kontrolu médií a ich zodpovedanie sa za svoje aktivity?

Elektronické médiá sú regulované zákonom o vysielaní a retransmisii, pričom regulátor, teda Rada pre vysielanie a retransmisiiu, v zmysle tohto zákona má právomoc dohliadať na činnosť a správanie médií. Printové médiá nie sú regulované, ich zodpovednosti sú definované v tlačovom zákone a v niektorých ďalších právnych normách, napríklad v Občianskom zákonníku.¹⁰⁰¹

Právny rámec, upravujúci zodpovednosti médií na Slovensku, je na štandardnej úrovni, porovnateľnej s inými krajinami EÚ. Elektronické médiá nie sú povinné predkladať regulátorovi správy, ak ich o to priamo nepožiadajú. Subjekt, ktorého dobrá povesť bola poškodená zverejnením nepravdivých údajov, má nárok zverejniť svoj názor na danú záležitosť, pričom tieto opravné mechanizmy sa líšia v závislosti od typu média. V prípade elektronických médií môže Rada pre vysielanie a retransmisiiu nariadiť uverejnenie opravy, respektíve oznámenia o porušení zákona. Printové médiá sa riadia tlačovým zákonom,¹⁰⁰² podľa ktorého má dotknutá osoba právo na uverejnenie odpovede v prípade, že zverejnené informácie boli nepravdivé a poškodzovali dôstojnosť alebo dobrú povesť dotknutej osoby.

Právo na opravu je upravené v ustanovení § 7 tlačového zákona. Žiadosť o vykonanie opravy musí byť doručená do 30 dní odo dňa uverejnenia, v opačnom prípade toto právo zaniká. Vydavateľ je povinný uverejniť opravu do 8 dní odo dňa doručenia žiadosti o zverejnenie opravy. Právo na odpoveď môže byť uplatnené do 30 dní od uverejnenia tvrdenia, ktoré sa dotýka cti, dôstojnosti alebo súkromia fyzickej osoby, alebo dobrej povesti právnickej osoby. Vydavateľ alebo tlačová agentúra sú povinní uverejniť odpoveď do 3 dní od dňa doručenia žiadosti. Ak vydavateľ odmietne uverejniť opravu alebo odpoveď, o tejto povinnosti rozhodne súd.

Problematickým je najmä samotné riešenie sporov na súdoch. Média i dotknuté osoby častejšie volia dohodu (napríklad dobrovoľné uverejnenie opravy, vysvetlenie, poskytnutie priestoru na reakciu a podobne) než konanie pred súdom, ktoré je zdĺhavé a nepredvídateľné. Rada pre vysielanie a retransmisiiu vynucuje zodpovednosť pokutami, prípadne inými postihmi.¹⁰⁰³

Vo vzťahu k verejnosti vystupujú médiá zvyčajne zodpovedne. Konkrétne porušenie pravidiel, nesprávne či chybné spracovanie informácií, si zvyčajne riešia médiá interne. Len ojedinele sa vyskytujú spory, ktoré sú zosobnené vo vzťahu autor a dotknutá osoba.¹⁰⁰⁴

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 75

V akej miere sa médiá v praxi zodpovedajú za svoje výstupy?

Zodpovednosť slovenských médií za svoju činnosť je legislatívne upravená príslušnými zákonmi, zákonom o vysielaní a retransmisii, tlačovým zákonom a čiastočne zákonom o reklame.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰¹ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, v znení neskorších predpisov.

¹⁰⁰² Tlačový zákon.

¹⁰⁰³ Rozhovory s P. Múdrym, E. Babitzovou a M. Leškom.

¹⁰⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁰⁵ Zákon č. 147/2001 Z.z. o Reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Problematické sú nejednoznačné interpretácie zákonov, rozhodnutia súdov, ako aj dlhotrvajúce súdne spory. V posledných rokoch došlo k mnohým žalobám voči médiám zo strán politikov (najmä bývalý premiér R. Fico, bývalý minister spravodlivosti Š. Harabin). Súdly často rozhodli v prospech politikov, vďaka čomu si politici na médiách vysúdili vysoké odškodné za poškodenie „dobrej povesti“. Rada pre vysielanie a retransmisiu posudzuje prípady prekročenia zákona elektronických médií na základe vlastného podnetu alebo na podnet od občana či inštitúcie. Vzhľadom k tomu, že interpretácia zákona je nejednoznačná, posudzovanie porušenia zákona môže byť problematické, najmä v prípadoch sporov o definovanie „vyváženého a objektívneho spravodajstva“. Jedno z komerčných rádii napríklad dostalo sankciu za použitie slova „papaláši“ v spojení s politikmi vo svojom spravodajstve.¹⁰⁰⁶

Čo sa týka printových médií, Tlačová rada pôsobí len ako málo rešpektovaná „morálna“ autorita, ktorá nemá možnosti vynucovať nápravu alebo uložiť sankciu. Prakticky všetky printové médiá vytvorili veľký priestor pre blogovanie, ktorý poskytuje nielen spätnú väzbu pre médiá, ale zároveň je aj účinným mechanizmom zodpovedania sa médií za svoju činnosť.¹⁰⁰⁷

Na Slovensku doposiaľ nebol zriadený inštitút mediálneho ombudsmana, pričom prevažná väčšina respondentov ho nepovažuje za dôležitý. Časť respondentov si však naopak myslí, že vo vzťahu k zodpovedaniu sa médií za svoju prácu by to bol účinný nástroj. V každom prípade, slovenské médiá, najmä printové, spravidla bez meškania napravia chybné uverejnené informácie (napr. denník SME, týždenník TREND, denník Pravda).¹⁰⁰⁸

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Existujú ustanovenia na zabezpečenie integrity zamestnancov médií?

Hoci existujú právne ustanovenia, upravujúce mechanizmy integrity, nepokrývajú všetky aspekty súvisiace s bezúhonnosťou zamestnancov médií. Navyše, nemajú podobu záväzných pravidiel, ale len odporúčací charakter.

Na Slovensku doposiaľ nebol prijatý zákon, ktorý by sa osobitne venoval problematike integrity zamestnancov médií. Ak konajú novinári protiprávne, podliehajú ustanoveniam Občianskeho a Trestného zákonníka, najmä v prípadoch ako sú ohováranie, urážka na cti, obvinenia z korupcie a pod.¹⁰⁰⁹ Integritu pracovníkov médií môžu upravovať aj interné etické kódexy. Dodržiavanie takýchto interných kódexov však nie je záväzné.

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 50

Ako je integrita zamestnancov médií zabezpečená v praxi?

Na Slovensku prevažuje mierny a skôr reaktívny prístup k zabezpečovaniu integrity pracovníkov médií. Treba však podotknúť, že kritéria na integritu zamestnancov sa postupne zvyšujú. Existuje

¹⁰⁰⁶ Rozhovor s E. Babitzovou.

¹⁰⁰⁷ Rozhovor autora s P. Múdrym a M. Leškom.

¹⁰⁰⁸ Monitoring slovenských médií (Newton 2009, 2010, 2011).

¹⁰⁰⁹ Ustanovenie § 373 Trestného poriadku.

síce profesijný etický kódex, ktorý vznikol na pôde Slovenského syndikátu novinárov, nie je však záväzný a je na vôli konkrétneho média, nakoľko a či vôbec sa ním riadi.

Vo väčšine redakcií existujú aspoň základné kritériá pre posudzovanie integrity zamestnancov a spolupracovníkov. Sú založené na všeobecne rešpektovaných pravidlách ako sú pravdivosť, korektnosť, neprijímanie výhod a podobne.¹⁰¹⁰ Niektoré redakcie majú detailne spracované etické kódexy (napríklad denník SME či STV). Zlyhania zamestnancov alebo spolupracovníkov médií sú v praxi riešené interne a individuálne. Z dostupných informácií vyplýva, že tieto zlyhania spravidla nenadobúdajú dramatické rozmery. V slovenskej žurnalistickej praxi je štandardné, že novinári čerpajú z viacerých zdrojov informácií, tieto informácie majú úsilie pred uverejnením overiť a informujú o všetkých stránkach danej problematiky.

V poslednom období sa v oblasti médií dostáva do popredia téma prijímania darov a výhod. Otázka sa stala páľčivou pred niekoľkými rokmi – po tom, čo vyšlo najavo, že súkromná poisťovňa zaplatila novinárom oddychový pobyt v zahraničí.¹⁰¹¹ Prijatie menších darov a výhod sa toleruje, hoci nemožno povedať, že by táto prax bola bežná alebo príliš rozšírená.

Zisťovanie a odhaľovanie korupcie v praxi

Skóre: 50

V akom rozsahu sú média aktívne a úspešné pri zisťovaní a odhaľovaní korupčných prípadov?

Médiá sú aktívne v odhaľovaní korupčných prípadov, ale reálne sa sústredia len veľmi malý počet najvypuklejších prípadov a len výnimočne v týchto prípadoch dochádza k následnému obvineniu a úspešnému usvedčeniu páchateľov.

Investigatívna žurnalistika nie je dominujúca v práci médií. Hoci je v niektorých korupčných prípadoch veľmi citeľná, v iných je naopak prakticky neprítomná. Všeobecne sa dá povedať, že médiá sa snažia o odhaľovanie korupcie a sú v tom čiastočne úspešné. Úspešnejšie z hľadiska dosiahnutia dôsledkov (odsúdenie vinníkov, zrušenie korupčného obchodu a pod.) sú však spravidla len vtedy, keď všetky kľúčové informácie získajú od informátorov. Inými slovami, kapacita ich investigatívy je veľmi limitovaná. Len ojedinele však sledujú korupčné kauzy až do ich uzavretia. Hlavnou príčinou je dĺžka vyšetrovania a skutočnosť, že len málo prípadov skončí následným obvinením. Verejnosť od médií často očakáva, že na seba „prevezmú“ úlohu vyšetrovateľa, čo však nie je možné. Z názorov respondentov vyplýva, že médiá nedostatočne využívajú možnosť ovplyvňovať verejnú mienku a tým zvyšovať verejný tlak na odhaľovanie a potrestanie korupcie.

Väčšina významných médií má vlastných investigatívnych novinárov, ale počet programov zameraných na investigatívu v posledných rokoch klesá.¹⁰¹² Investigatívne správy sa sporadicky objavujú v televíznych správach, pričom odhalenie veľkých korupčných káuz je zriedkavé. Printové médiá sú v tejto oblasti aktívnejšie. Podarilo sa im odhaliť niekoľko významných prípadov v súvislosti s korupciou vysokopostavených činiteľov.¹⁰¹³ Na Slovensku absentuje médium, ktoré by sa výlučne venovalo investigatívnej žurnalistike.

¹⁰¹⁰ Etický kódex Slovenského syndikátu novinárov dostupný na: www.ssn.sk.

¹⁰¹¹ Fico bráni Tomanovú útokom, SME, 6.8.2007, dostupné na www.sme.sk/c/3426227/fico-brani-tomanovu-utokom.html.

¹⁰¹² V súčasnosti je na televíznej obrazovke len jeden program zameraný na investigatívu - „Reportéri“ na RTVS.

¹⁰¹³ Napr. článok o výdavkoch futbalovej reprezentácie na nákup liečiv a medicínskej techniky od štátnej firmy uverejnený v týždenníku TREND (autor G. Beer), články o mafií v denníku SME (autor T. Nicholson).

Informovanie verejnosti o korupcii v praxi

Skóre: 50

V akej miere sú médiá aktívne a úspešné pri informovaní verejnosti o korupcii a jej dopadoch na krajinu?

Médiá sa snažia informovať verejnosť o korupcii a jej dôsledkoch, ale správy sú často obmedzené, neobjektívne alebo majú nízku kvalitu. Vzdelávanie novinárov v súvislosti s odhaľovaním korupcie na Slovensku je tiež na veľmi nízkej úrovni. Problematike sa čiastočne venuje Katedra žurnalistiky Univerzity Komenského v Bratislave, tretí sektor je v tejto oblasti pomerne pasívny. V rámci redakcií sa o téme korupcie hovorí prevažne len na neformálnej úrovni. Hoci médiám nemožno uprieť snahu o časté pokrývanie problematiky, na vnímaní korupcie vo verejnosti je badateľné, že tu absentujú programy zamerané na vzdelávanie ľudí o korupcii, jej prejavoch, dôsledkoch a spôsoboch, akými je možné s ňou efektívne bojovať. Povedomie verejnosti o korupcii vzrastá v priamej úmere s mediálnou intenzitou pokrývania tejto tematiky.¹⁰¹⁴

Informovanie verejnosti o aktivitách vlády

Skóre: 100

Do akej miery sú médiá aktívne a úspešné pri informovaní verejnosti o aktivitách vlády a vládnych činiteľoch?

Médiá sú vo všeobecnosti veľmi aktívne a úspešné v informovaní verejnosti o činnosti vlády a verejných inštitúcií.

Elektronické i printové médiá prinášajú pravidelne aktuálne a nestranné informácie o aktivitách vlády, parlamentu, orgánov štátnej správy a politických strán. V porovnaní s minulosťou došlo k výraznému zlepšeniu etických noriem a už takmer nedochádza k miešaniu spravodajských informácií a komentárov. V ostatnom čase sa neprejavili ani evidentné prípady manipulácie. Médiá občas nepriamo naznačia vlastné preferencie voľbou tém a rozsahom spravodajstva.¹⁰¹⁵

¹⁰¹⁴ Monitoring slovenskej tlače (Newton 2009, 2010, 2011), *Slovensko 2009 – Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*, IVO Bratislava 2009. Rozhovor autora s I. Štulrajterom, N. Slávikovou a E. Babitzovou.

¹⁰¹⁵ Rozhovor autora s I. Štulrajterom, E. Babitzovou, B. Ondrášikom a M. Leškom.

8.16 Podnikateľské prostredie

Zhrnutie

Vzhľadom k tomu, že na Slovensku došlo k prechodu od centrálne plánovanej ekonomiky k systému voľného trhu len pomerne nedávno (po roku 1989), v niektorých črtách sa podnikateľské prostredie v porovnaní s vyspelými krajinami s dlhšou tradíciou líši a vykazuje isté špecifiká. Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že podnikanie na Slovensku je možné bez výrazných obmedzení a prílišnej regulácie, na druhej strane však mnohé z predpisov, upravujúcich podnikanie, sú málo efektívne a ťažko vymáhateľné v dôsledku nedostatku kontrolných nástrojov. Počas vlády premiéra R. Fica (2006-2010) bolo prijatých viacero zákonov, ktoré umožňovali štátu aktívnejšie zasahovať do určitých oblastí podnikania. Spolu s vysokou (a zvyšujúcou sa) mierou korupcie to viedlo k zhoršeniu podnikateľského prostredia, ako ukazovali všetky dostupné indexy podnikateľského prostredia na Slovensku, a tiež k poklesu záujmu zahraničných investorov o podnikateľské investície na Slovensku.

Samotné obchodné spoločnosti, až na niekoľko výnimiek, nevyvíjajú iniciatívu na presadenie, respektíve posilnenie etických princípov v podnikateľskom prostredí, najmä z obavy možnej straty obchodných príležitostí.

Podnikateľské prostredie			
Celkové skóre: 44/ 100			
	Indikátor	Legislatíva	Prax
Kapacity 75/ 100	Zdroje	100	100
	Nezávislosť	50	50
Systém spravovania 33/ 100	Transparentnosť	50	25
	Zodpovedanie sa	50	25
	Mechanizmy integrity	50	0
Prínos 25/ 100	Protikorupčné politiky	50	
	Podpora tretieho sektora	0	

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva)

Skóre: 100

Do akej miery právny rámec vytvára priaznivé prostredie pre vznik a činnosť jednotlivých foriem podnikania?

Právny rámec pre začatie podnikania je pomerne prehľadný a priaznivý pre vznik a činnosť podnikateľských subjektov.

Pri registrácii na živnostenskom úrade a v žiadosti o vydanie živnostenského oprávnenia fyzická osoba - podnikateľ uvedie predmet podnikania a zaplatí poplatok, stanovený zákonom.¹⁰¹⁶ Po vydaní živnostenského oprávnenia je povinný registrovať sa na príslušnom daňovom úrade.

Podnikanie právnických osôb sa riadi Obchodným zákonníkom. Podľa Obchodného zákonníka rozlišujeme štyri typy Obchodných spoločností, a to spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť, komanditná spoločnosť a verejná obchodná spoločnosť.¹⁰¹⁷ Zákon určuje minimálnu výšku povinného vkladu spoločníkov.

Každý bezúhonný občan vo veku nad 18 rokov môže požiadať o zápis do obchodného či živnostenského registra, ak spĺňa podmienky stanovené zákonom, pričom výška registračného poplatku je primeraná a nepredstavuje prekážku pre začínajúcich podnikateľov.

Ochrana duševného vlastníctva,¹⁰¹⁸ patentov¹⁰¹⁹ a záväznosť obchodných zmlúv je právne ošetrená vnútroštátnou legislatívou,¹⁰²⁰ ako aj medzinárodnými zmluvami, napríklad v pôsobnosti Svetovej organizácie duševného vlastníctva.¹⁰²¹ V hodnotení podnikateľského prostredia dosahuje Slovensko v porovnaní s inými krajinami OECD výsledky označované ako slabší priemer,¹⁰²² pričom treba podotknúť, že pozícia Slovenska v tomto rebríčku má skôr klesajúci trend, vzhľadom na opatrenia prijaté predchádzajúcou vládou a neschopnosť politikov uskutočniť potrebné reformy.

Zdroje (prax)

Skóre:100

Do akej miery sú jednotlivé podniky v praxi schopné vznikať a efektívne fungovať?

Vydanie živnostenského oprávnenia trvá v rozmedzí 1 až 7 dní, poplatok za voľnú živnosť je 5 EUR na jeden predmet podnikania a poplatok za remeselnú živnosť a viazanú živnosť je 15 EUR na každý predmet podnikania.¹⁰²³ Registrácia obchodných spoločností, napríklad spoločnosti s ručením obmedzeným alebo akciovej spoločnosti, trvá v priemere 10 dní.¹⁰²⁴ Odhlásenie živnosti je bezplatné a vykonané v priebehu jedného dňa. V tomto zmysle sa byrokracia, spojená so vznikom podnikateľských subjektov, v posledných rokoch výrazne zlepšila.

¹⁰¹⁶ Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní, v znení neskorších predpisov („Živnostenský zákon“).

¹⁰¹⁷ Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, v znení neskorších predpisov („Obchodný zákonník“).

¹⁰¹⁸ Zákon č. 200/2004 Z.z. o opatreniach proti porušovaniu práv duševného vlastníctva pri dovoze, vývoze a spätnom vývoze, v znení neskorších predpisov.

¹⁰¹⁹ Zákon č. 435/2001 Z.z. o patentoch, dodatkových ochranných osvedčeniach, a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Patentový zákon) a Zákon č. 506/2009 Z.z. o ochranných známkach („Zákon o ochranných známkach“).

¹⁰²⁰ Obchodný zákonník.

¹⁰²¹ Svetová organizácia duševného vlastníctva: www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=SK#a1 [cit. 18 júna 2011].

¹⁰²² www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#starting-a-business [cit. 18 júna 2011].

¹⁰²³ Zákon č. 136/2010 Z.z. o službách na vnútornom trhu, a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹⁰²⁴ Svetová banka: www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#starting-a-business [cit. 3. júna 2011]; www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#starting-a-business [cit. 3. júna 2011];

Napriek zlepšeniam však podnikanie na Slovensku podľa názorov samotných podnikateľov sužuje komplikované administratívne zaťaženie. Aj preto ohlásila vláda I. Radičovej zámer zrealizovať približne 100 opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia (tzv. projekt Singapur).¹⁰²⁵

Ochrana patentov a duševného vlastníctva je v praxi pomerne účinná, hoci pri súdnych konaniach dochádza k prieťahom v konaní. Ako vyplýva z hodnotenia viacerých zdrojov,¹⁰²⁶ kvalita podnikateľského prostredia na Slovensku má klesajúcu tendenciu, ale oblasť vymáhateľnosti obchodných zmlúv sa v porovnaní s prechádzajúcim rokom mierne zlepšila.¹⁰²⁷

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú právne záruky pred neprimeranými externými zásahmi do činnosti súkromných firiem?

Štátne inštitúcie (Registrový súd alebo živnostenské úrady), zodpovedné za registráciu obchodných spoločností, družstiev a iných právnických a fyzických osôb podľa zákona, sa v súlade so zákonom zameriavajú len na administratívne úkony, súvisiace s registráciou.¹⁰²⁸ Proti odmietnutiu vykonania zápisu obchodnej spoločnosti do Obchodného registra SR je možné podať námietky na registrový súd.¹⁰²⁹

Vláda R. Fica v novembri 2009 prijala zákon, ktorý zvýšil možnosti zasahovania štátu do tzv. „strategických podnikov“¹⁰³⁰ vytvorením legálneho mechanizmu získania kontroly nad vlastníctvom spoločnosti, ktorá spĺňa kritériá strategicky významného podniku. Novelou zákona o zdravotných poisťovniach¹⁰³¹ sa v roku 2007 súkromným zdravotným poisťovniam zakázalo voľne nakladať s dosiahnutým ziskom. Zákon poisťovniam de facto určoval, že zisky nemôžu byť vyplatené akcionárom, ale musia byť použité len na úhradu zdravotnej starostlivosti pre poistencov, čím hrubo zasiahol do slobody podnikania. Oba zákony vyhlásil Ústavný súd SR v januári 2011 (v čase po nástupe novej vlády) za protiústavné.

Po nástupe vlády I. Radičovej snahy o vonkajšie zasahovanie do činnosti súkromných firiem ustali.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery je podnikateľský sektor v praxi chránený pred externými neoprávnenými zásahmi do svojej činnosti?

Medzi faktory, ktoré negatívne ovplyvňujú kvalitu podnikateľského prostredia, patria predražené tendre (v dôsledku korupcie) a zneužívanie právomoci zo strany verejných činiteľov. Ako príklad možno uviesť tender na nový elektronický mýtny systém,¹⁰³² v ktorom súťaž vyhral účastník s

Pravda 6 júna 2011, dostupné na: http://spravy.pravda.sk/miskov-sa-chysta-100-opatreniami-urobit-zo-slovenska-singapur-p5s/-sk_ekonomika.asp?c=A110606_123010_sk_ekonomika_p01 [cit. 18 júna 2011].

¹⁰²⁶ www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#starting-a-business [cit. 3 júna 2011].

¹⁰²⁷ www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#enforcing-contracts [cit. 3 júna 2011].

¹⁰²⁸ Zákon č. 455/1991 Z.z. o živnostenskom podnikaní a zák.č.513/1991 Z.z.. Obchodný zákonník

¹⁰²⁹ The Heritage Foundation: www.heritage.org/index/country/Slovakia#trade-freedom Námietku je možné podať podľa ustanovenia § 8 ods. 4 zákon o obchodnom registri a §§ 200b a 200bb Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁰³⁰ Zákon č. 493/2009 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa strategických spoločností.

¹⁰³¹ Novela zák.č. 530/2007 z.z. na 581/2004Z.z. o zdravotných poisťovniach.

¹⁰³² Jedným z príkladov je machinácia v tendri na mýtny systém, rozhovor autora s anon. zdrojom, 17.6. 2011.

najvyššou cenou, ale zároveň menej kvalitnou ponukou. Ďalší príklad sa spája s výstavbou diaľnice, pri výstavbe ktorej došlo k neehospodárnemu nakladaniu s finančnými prostriedkami, v dôsledku čoho Slovensku hrozilo, že príde o spolufinancovanie z európskych štrukturálnych fondov a takmer čelilo súdnej žalobe.¹⁰³³ V súvislosti s výstavbou diaľnic vláda R. Fica prijala tzv. vyvlastňovací zákon, ktorý mal urýchliť proces výstavby tým, že umožňoval začať výstavbu vo verejnom záujme na cudzích pozemkoch ešte pred ich vysporiadaním (odkúpením alebo vyvlastnením). Ústavný súd SR však aj v tomto prípade vyhlásil zákon za protiústavný a vo svojom uznesení z januára 2011 uviedol, že toto opatrenie nezákonne obmedzovalo práva súkromných osôb a obchodných spoločností.¹⁰³⁴

Ak dôjde v praxi k porušeniu práv právnickej osoby, tá má právo na súdny proces, pričom treba podotknúť, že v súdnych konaniach často dochádza k prieťahom, súdy v niektorých prípadoch rozhodujú odlišne v rovnakých typoch sporov (čo znižuje mieru právnej istoty) a rozhodnutie súdu nemusí byť objektívne.¹⁰³⁵

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery právny poriadok zabezpečuje transparentnosť činnosti podnikateľského sektora?

V súlade so zákonom¹⁰³⁶ musia byť všetky obchodné spoločnosti zapísané v Obchodnom registri Slovenskej republiky, ktorý je verejne dostupný na internete a každý občan má právo žiadať o výpis z registra. Zákon jasne upravuje náležitosti, ktoré musia byť uvedené v registri – tie sa odlišujú podľa typu obchodnej spoločnosti.

Opatrenia, týkajúce sa transparentnosti podnikateľskej činnosti, nemajú komplexný charakter a obmedzujú sa na jednotlivé oblasti podnikania, napríklad finančníctvo či účtovníctvo, na ktoré sa vzťahujú platné medzinárodné štandardy (napríklad Medzinárodné štandardy finančného vykazovania ďalej len IFRS či Medzinárodné účtovné štandardy ďalej len IAS).¹⁰³⁷

Druhým príkladom je bankový sektor, ktorý podlieha kontrole Národnej banky Slovenska.¹⁰³⁸ V zvyšných oblastiach podnikania mimo sféry bankovníctva a finančníctva sa pravidlá, zabezpečujúce transparentnosť, regulujú len prostredníctvom interných etických kódexov, ktoré v mnohých oblastiach dokonca úplne absentujú.¹⁰³⁹ Obchodné spoločnosti, zapísané na Bratislavskej burze cenných papierov, sú pod jej dohľadom, navyše majú povinnosť zverejňovať výročné finančné správy za predchádzajúci kalendárny rok vždy do apríla nasledujúceho roku.¹⁰⁴⁰

Transparentnosť (prax)

¹⁰³³ The Slovak Spectator:

http://spectator.sme.sk/articles/view/42607/10/tender_for_section_of_d1_motorway_scrapped_due_to_likely_lawsuit.html [cit. 16. júna 2011].

¹⁰³⁴ The Slovak Spectator, 31 januára 2011:

http://spectator.sme.sk/articles/view/41470/2/two_fico_era_laws_struck_down_by_court.html [cit. 16. júna 2011].

¹⁰³⁵ Anonymný rozhovor s autorom, 16.6.2011 a potvrdený anonymným zdrojom 17.6.2011; a The Heritage Foundation: www.heritage.org/index/country/Slovakia#property-rights [cit. 16. júna 2011].

¹⁰³⁶ Zákon č. 530/2003 Z.z. o Obchodnom registri, v znení neskorších predpisov.

¹⁰³⁷ <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/78> [cit. 15. júna 2011].

¹⁰³⁸ www.nbs.sk/en/financial-market-supervision/banking-sector-supervision [cit. 15. júna 2011].

¹⁰³⁹ Anonymný rozhovor s autorom, 17.6.2011.

¹⁰⁴⁰ Anonymný rozhovor s autorom, 16.6.2011 a rozhovor 17.6.2011; Zákon č. 504/2009 Z.z. o účtovníctve, v znení neskorších predpisov.

Skóre: 25

Aká je miera transparentnosti v podnikateľskom sektore?

V súlade s platnou legislatívou musia byť podnikatelia so živnostenským oprávnením zapísaní v Živnostenskom registri¹⁰⁴¹ a obchodné spoločnosti v Obchodnom registri.¹⁰⁴² Tieto informácie sú verejne dostupné na internete (neslúži na právne úkony) a každý občan má právo žiadať o výpis z registra (na právne úkony).

Okrem tejto zákonnej povinnosti vyplývajú podnikateľským subjektom len minimálne povinnosti. Povinnosť predkladať výročné finančné správy vyplýva určitým obchodným spoločnostiam zo Zákona o burze cenných papierov.¹⁰⁴³ V skutočnosti však túto povinnosť dodržiava len málo obchodných spoločností a dohľad burzy v tejto oblasti je nepostačujúci.¹⁰⁴⁴

Nadnárodné spoločnosti, ktoré nepodnikajú v oblasti bankovníctva a finančníctva, dodržiavajú ustanovenia, súvisiace s transparentnosťou, prostredníctvom etických kódexov. Tieto v praxi vznikajú na základe iniciatívy samotných obchodných spoločností, nie na základe externej regulácie štátu formou zákonov.

IFRS¹⁰⁴⁵ pre účtovníctvo sú v praxi zavedené už niekoľko rokov a spoločnosti ich dodržiavajú.
1046/1047

Kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov podnikateľskými subjektmi vykonáva tretia strana prostredníctvom externých audítorských firiem. Pri menších obchodných spoločnostiach, ktorým zo zákona nevyplýva povinnosť podrobiť sa auditu, vykonáva kontrolu daňový úrad. Ten však nevykonáva kontrolu v každom subjekte.¹⁰⁴⁸

Veľké korporácie postupne zavádzajú programy tzv. spoločenskej zodpovednosti (ďalej len CSR), na Slovensku sa to týka približne 20 významných spoločností. Firmy na Slovensku však zatiaľ nekladú dôraz na zverejňovanie správ o protikorupčných opatreniach. Namiesto toho, aby spoločnosti odhaľovali a zverejňovali prípady, súvisiace s korupciou, a tak išli dobrým príkladom v boji proti korupcii, v obave pred negatívnymi reakciami túto skutočnosť radšej utaja.

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery pravidlá a zákony upravujú dohľad nad podnikateľskou sférou a corporate governance jednotlivých firiem?

Legislatíva neobsahuje – až na spomínané výnimky – ustanovenia, ktoré by upravovali zodpovedanie sa obchodných spoločností za ich činnosť. Tie sú predmetom interných pravidiel firiem, nie všetky firmy nimi však disponujú. Bankový a finančný sektor sa za svoju činnosť

¹⁰⁴¹ www.orsr.sk/Default.asp?lan=en [cit. 15.6.2011].

¹⁰⁴² www.zrsr.sk/default.aspx?LANG=en [cit. 15.6.2011].

¹⁰⁴³ Zákon č. 429/2002 Z.z. o burze cenných papierov, v znení neskorších predpisov.

¹⁰⁴⁴ Anonymný rozhovor, 17.6.2011; zo 60 000 zaregistrovaných spoločností zverejnilo správu len 20 000 firiem, pričom väčšina z nich nedodržala stanovený termín.

¹⁰⁴⁵ Zákon č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹⁰⁴⁶ <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/78> [cit. 15.6.2011].

¹⁰⁴⁷ Anonymný rozhovor, 17.6.2011.

¹⁰⁴⁸ Anonymný rozhovor, 16. 6.2011.

zodpovedajú Národnej banke Slovenska a spoločnosti, obchodujúce na burze cenných papierov, zasa Burze cenných papierov v Bratislave.¹⁰⁴⁹

V Kódexe správy a riadenia Bratislavskej burzy cenných papierov sa uvádza, že zavádzanie a uplatňovanie zásad „corporate governance“ (správa a riadenie spoločnosti), ako aj dobré príklady zo zahraničia naznačujú, že „by mali byť určitým návodom pre obchodné spoločnosti bez toho, aby pôsobili príliš reštriktívne“.¹⁰⁵⁰ V praxi, keďže absentujú nástroje na vymáhanie implementácie týchto zásad, je však vecou posúdenia jednotlivých spoločností, či sa nimi budú riadiť alebo nie.¹⁰⁵¹

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je účinné spravovanie a riadenie podnikov v praxi?

Okrem finančných a účtovných nariadení neexistujú iné účinné mechanizmy, týkajúce sa správy a riadenia spoločností.¹⁰⁵² Istou výnimkou sú zahraničné spoločnosti, pôsobiace na Slovensku, ktoré často uplatňujú pri svojom fungovaní prepracované pravidlá „corporate governance“ z domovskej krajiny, respektíve materskej spoločnosti. Aj slovenské podniky sa v tomto ohľade postupne zlepšujú, keďže s postupnou šandardizáciou podnikateľského prostredia rastie aj vedomie vzťahu medzi kvalitnou správou a riadením, a následnou šancou na podnikateľský úspech.

Vláda nijako nezvýhodňuje spoločnosti, ktoré uverejnia informácie, týkajúce sa korupcie. Mnohé spoločnosti takéto informácie nezverejňujú, pretože to vnímajú ako negatívny marketing a ohrozenie šancí získať budúce kontrakty s verejnou správou.¹⁰⁵³

Mechanizmy integrity (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery existujú právne mechanizmy na zabezpečenie integrity všetkých pôsobiacich v podnikateľskom sektore?

V niektorých oblastiach, napríklad v bankovníctve, finančnom či energetickom sektore, existujú osobitné etické kódexy. Tie sú však internou vecou podnikov, keďže v rámci platnej legislatívy nejestvujú ucelené pravidlá, ktoré by upravovali mechanizmy na zabezpečenie integrity v podnikateľskom sektore. Legislatíva obsahuje ustanovenia, súvisiace s prevzatím úplatku a podplácaním,¹⁰⁵⁴ pričom tie sa výlučne vzťahujú na osobnú zodpovednosť jednotlivca, ale nie na zodpovednosť firmy, čím môže dochádzať k nejasnostiam v miere účasti na trestnom čine.¹⁰⁵⁵

Legislatíva zároveň nevyžaduje od účastníkov obchodných súťaží a perspektívnych obchodných partnerov, aby mali vypracované a implementované programy či opatrenia ohľadom podnikateľskej etiky. Absentuje tiež právna úprava situácie poskytnutia úplatkov slovenskými spoločnosťami mimo územia SR.

¹⁰⁴⁹ Ibid.

¹⁰⁵⁰ Bratislavská burza cenných papierov, kódex správy a riadenia spoločností na Slovensku 2008, str.4: www.bsse.sk/Portals/0/Pravidla%20BCPB/Burzove%20pravidla/04_kodex_corporate_governance.pdf [cit. 15 júna 2011].

¹⁰⁵¹ Anonymné rozhovory, 16. a 17. 6. 2011.

¹⁰⁵² Ibid.

¹⁰⁵³ Anonymný rozhovor, 16.6. 2011 a 17. 6.2011.

¹⁰⁵⁴ § 160 - 162 zákona č. 140/1961 Zb. Trestný poriadok.

¹⁰⁵⁵ Anonymný rozhovor s autorom, 17. 6.2011.

Vo všeobecnosti možno povedať, že korporátnymi etickými kódexmi disponujú zväčša zahraničné spoločnosti, niektoré z nich (napríklad banky) majú navyše profesionálnych protikorupčných kontrolórov („compliance officers“).¹⁰⁵⁶

Mechanizmy integrity (prax)

Skóre: 0

Do akej miery je bezúhonnosť osôb, ktoré pracujú v podnikateľskom sektore zabezpečená v praxi?

Vymáhateľnosť etických kódexov je v skutočnosti relatívne nízka, keďže ide o dobrovoľné pravidlá, ktoré uplatňuje len malá časť podnikov na Slovensku. Navyše, všeobecné povedomie o potrebe presadzovať pravidlá transparentnosti a etiky v biznise je stále na pomerne nízkej úrovni, čo nepriamo potvrdzuje aj výskyt úplatkov v podnikateľskej sfére,¹⁰⁵⁷ najmä vo farmaceutickom sektore,¹⁰⁵⁸ ktorý je v súčasnosti považovaný za najmenej transparentnú oblasť podnikania.

Takzvaní „compliance officers“, teda akísi protikorupční kontrolóri, sú zodpovední za výkon vnútornej kontroly a súlad činností spoločnosti s právnymi predpismi. Zameriavajú sa najmä na vnútornú kontrolu a dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov a interných pravidiel, pričom dohľad nad dodržiavaním etických kódexov je menej obvyklý.¹⁰⁵⁹ Opatrenia na ochranu *whistleblowerov*, ktorí oznámia trestný čin alebo nekalé praktiky, v praxi takmer neexistujú. Jednou z mála pozitívnych výnimiek je spoločnosť ZSE. Bankový sektor vedie takzvané čierne zoznamy spoločností, využívajúcich korupčné praktiky v obchodných vzťahoch, najmä v súvislosti s praním špinavých peňazí, tieto zoznamy však slúžia len pre interné potreby bánk a nie sú verejne prístupné.¹⁰⁶⁰

Na problematiku korupcie na Slovensku pravidelne poukazujú mimovládne organizácie, ako aj niektoré zahraničné veľvyslanectvá,^{1061/1062} zatiaľ čo súkromné spoločnosti (s výnimkou najmä v prípade firiem združených v Amerikej obchodnej komore (ďalej len AmCham)), tejto tematike venujú len malú alebo nijakú pozornosť.^{1063/1064}

Niektoré spoločnosti sa snažia vzdelávať svojich pracovníkov v uvedenej oblasti, ale efektivita opatrení je diskutabilná, vzhľadom k absencii kontrolných mechanizmov. Netýka sa to audítorov alebo finančných kontrolórov, pre ktoré sú takéto školenia povinné a vo väčšine prípadov nariadené materskou spoločnosťou so sídlom v zahraničí.¹⁰⁶⁵

Protikorupčné politiky

Skóre: 50

¹⁰⁵⁶ Ďalším príkladom je Západoslovenská energetika (ZSE).

¹⁰⁵⁷ www.heritage.org/index/Visualize?countries=slovakia&type=9 [cit. 3.júna 2011].

¹⁰⁵⁸ Anonymný rozhovor, 17. 6.2011 a 21. 11. 2011.

¹⁰⁵⁹ Anonymný rozhovor, 17.6.2011.

¹⁰⁶⁰ Ibid.

¹⁰⁶¹ Veľvyslanec USA sa zúčastnil na protikorupčnom workshope 16. Septembra 2010: www.thedaily.sk/2010/09/16/current-affairs/u-s-slovak-anti-corruption-workshop/ [cit.30.júna 2011].

¹⁰⁶² Prejav Michaela Roberta, 9. 12. 2010: <http://ukinslovakia.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=361126682> [cit.28.júna 2011].

¹⁰⁶³ Anonymný rozhovor, 17. júna.2011.

¹⁰⁶⁴ The Slovak Spectator, dňa 24.mája 2010, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/38960/3/business_drafts_wish_list_for_politicians.html [cit.28.júna 2011].

¹⁰⁶⁵ Anonymný rozhovor, 17. júna.2011.

Do akej miery podnikateľský sektor aktívne zapája vládu SR do boja proti korupcii?

Aktivita obchodných spoločností v potieraní korupcie sú minimálne. Odhalenie korupcie je v mnohých firmách považované za kontraproduktívne a za prejav vlastného zlyhania, preto nedochádza k žiadnej iniciatíve v tejto oblasti. Významné korporácie majú v svojom programe stanovený aj boj korupciou, keďže korupcia v podnikateľskom prostredí na Slovensku môže ohrozovať ich spoluprácu so zahraničnými partnermi.¹⁰⁶⁶

AmCham je veľmi angažovaná v boji proti korupcii. Podieľala sa už na niekoľkých prieskumoch, týkajúcich sa korupcie¹⁰⁶⁷ a v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska spísala a predložila politikom tzv. „wish list“ (zoznam prianí) opatrení na zlepšenie situácie v tejto oblasti.¹⁰⁶⁸ Pri snahe presadzovať riešenia, súvisiace s touto problematikou, organizácia aktívne spolupracuje s veľvyslanectvami USA¹⁰⁶⁹ a Veľkej Británie.¹⁰⁷⁰ Okrem iniciatívy OSN Global compact,¹⁰⁷¹ ku ktorej sa doposiaľ pripojilo len 12 slovenských firiem, nie sú známe iné aktivity slovenských spoločností v tejto oblasti.¹⁰⁷²

Podpora tretieho sektora

Skóre: 0

Do akej miery sa podnikateľský sektor zúčastňuje/poskytuje podporu občianskej spoločnosti v plnení úloh boja proti korupcii?

Podpora tretieho sektora či občianskej spoločnosti zo strany podnikateľov je pomerne slabá. Obchodné spoločnosti pri filantropickej činnosti uprednostňujú „sociálne programy“. Najmä veľké firmy podporujú projekty na pomoc postihnutým deťom, rodinám v chudobe,¹⁰⁷³ zdravotníctvo, prípadne projekty na podporu športu, kultúry a vedy.

Boj s korupciou, presadzovanie etických noriem a zvyšovanie transparentnosti nie sú stredobodom záujmu korporátnej filantropie.

¹⁰⁶⁶ Ibid.

¹⁰⁶⁷ The Slovak Spectator: http://spectator.sme.sk/articles/view/37400/2/un_asks_states_to_curb_corruption.html [cit. 28. júna 2011].

¹⁰⁶⁸ The Slovak Spectator, 24. mája 2010, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/38960/3/business_drafts_wish_list_for_politicians.html [cit. 28. júna 2011].

¹⁰⁶⁹ Velvyslanec USA na protikorupčnom workshope: www.thedaily.sk/2010/09/16/current-affairs/u-s-slovak-anti-corruption-workshop/ [cit. 28. júna 2011].

¹⁰⁷⁰ Prejav Britského veľvyslanca Michaela Roberta, 9. 12. 2010:

<http://ukinslovakia.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=361126682> [cit. 28. júna 2011].

¹⁰⁷¹ The UN Global Compact:

[www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country\[\]=182&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country[]=182&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search) [cit. 30. júna 2011].

¹⁰⁷² Anonymný rozhovor, 16.6.2011 a 17.6.2011.

¹⁰⁷³ www.ceepackaging.com/2011/01/05/taking-corporate-social-responsibility-seriously-us-steel-kosice [cit. dňa 30. júna 2011].

8.17 Eurofondy

Zhrnutie

Čerpanie finančných prostriedkov z eurofondov je na Slovensku dlhodobo spojené s podozreniami z korupcie a klientelizmu, ktoré sa v niektorých prípadoch už aj potvrdili. Efektívnosť čerpania týchto prostriedkov ohrozujú najmä nedostatočné mechanizmy, ktoré by zabezpečovali transparentnosť a nezávislosť posudzovania žiadostí o finančnú podporu. V rozhodovacom procese preto môže dochádzať k zásahom od tretích osôb/subjektov. Napriek pozitívnym zmenám v tejto oblasti v ostatnom období na niektorých rezortoch sú opatrenia v oblasti transparentnosti často povrchné, a teda v praxi neschopné zabrániť neželanému konaniu. Takmer úplne absentujú mechanizmy integrity, ktoré by jasne definovali štandardy v oblasti konfliktu záujmov či etického kódexu. Za absolútne nedostatočnú považujeme komunikačnú a vzdelávaciu stratégiu rezortov v oblasti protikorupčných aktivít. A to aj napriek skutočnosti, že oblasť štrukturálnych fondov bola v posledných rokoch v podozrení z viacerých korupčných škandálov. Svoju úlohu v boji proti korupcii tak rezorty, napriek dostatočným zdrojom na „public relations“, nevládajú.

Organizácia a štruktúra

Pojmom „eurofondy“ sa v SR bežne označujú Štrukturálne fondy EÚ, napriek tomu, že v kategórii eurofondov sú aj iné typy fondov, napríklad Program rozvoja vidieka. Možnosť čerpať eurofondy má SR od svojho vstupu do EÚ v máji 2004, kedy naskočila do rozbehnutého programového obdobia 2000-2006. V rokoch 2007-2013 implementuje SR nové obdobie, v ktorom výrazne narástol objem prostriedkov (na viac ako 11 mld. EUR). Prostriedky sú čerpané prostredníctvom 11 operačných programov a pochádzajú z dvoch základných fondov – Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu pre regionálny rozvoj. V rámci rozvoja infraštruktúry sa využíva aj takzvaný Kohézny fond. Za čerpanie vo väčšine prípadov zodpovedajú ministerstvá, v rámci ktorých fungujú riadiace orgány. Tie delegujú časť svojich právomocí na Sprostredkovateľské orgány riadiacich orgánov, ktorými môžu byť rôzne tretie subjekty. V prípade SR ide prevažne o agentúry spadajúce pod jednotlivé ministerstvá.

Eurofondy			
Celkové skóre: 33 / 100			
	Indikátor	Legislatíva	prax
Kapacita 50 / 100	Zdroje	-	75
	Nezávislosť	50	25
Systém spravovania 50 / 100	Transparentnosť	50	50
	Zodpovedanie sa	75	50
	Integrita	50	25

Prínos 50 / 100	Vzdelávanie verejnosti	0
----------------------------------	------------------------	---

Zdroje (Prax)

Skóre: 75

Do akej miery majú riadiace orgány adekvátne zdroje na efektívne vykonávanie svojich povinností?

Kvalita ľudských zdrojov v oblasti spravovania eurofondov je rôzna podľa situácie na jednotlivých ministerstvách, respektíve riadiacich orgánoch (ďalej len RO), ktoré zodpovedajú za implementáciu operačných programov (ďalej len OP). Napriek tomu, že situáciu v oblasti ľudských zdrojov nemôžeme zovšeobecniť na všetky rezorty, na základe získaných informácií je zrejmé, že samotná kvalita ľudských zdrojov sa vo väčšine prípadov dá považovať za dostatočnú pre efektívnu implementáciu eurofondov.¹⁰⁷⁴ Výskyt nižšej kvality často súvisí s vyššou fluktuáciou vyšších kádrov, ktorá bola v minulosti typická najmä pre Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a v ostatných rokoch aj pre Ministerstvo životného prostredia SR, v prípade ktorého došlo k dočasnému zrušeniu rezortu, rozbitiu riadiacej štruktúry a strate kvalitných zamestnancov.¹⁰⁷⁵ Postupné budovanie kvality ľudských zdrojov je tak na novovzniknutom Ministerstve životného prostredia náročné a ovplyvňuje aj súčasnú úroveň čerpania zdrojov. Zrejma je tiež vyššia fluktuácia aj na úrovni manažérov v jednotlivých RO v posledných rokoch. V roku 2009 a 2010¹⁰⁷⁶ bolo prijatých do manažérskych pozícií 388 ľudí a odišlo 307 ľudí. Z celkového počtu 1309 ľudí ku koncu sledovaného obdobia ide o zmenu, respektíve vytvorenie nového miesta v 29 percentách prípadov. Fluktuácia zamestnancov je však v jednotlivých RO a Sprostredkovateľských orgánoch pod RO rozličná.¹⁰⁷⁷

Záujem o prácu v oblasti eurofondov je v rámci podmienok v štátnej správe dostatočný, mzdy zamestnancov sú hradené z takzvanej technickej asistencie.¹⁰⁷⁸ Napriek poskytovanej odmene však nie sú Riadiace orgány schopné udržať ľudí v systéme. Samotné mzdy sa líšia v závislosti na ministerstve a ministrovi, ktorý určuje ich výšku. Okrem nestabilných miezd je významným negatívom práce vysoká miera byrokracie a s tým spojená úroveň pracovného stresu. Tá je čiastočne zapríčinená aj samotnými RO, ktoré si napríklad stanovujú nízku úroveň minimálnej výšky projektov, čo spôsobuje administráciu veľkého počtu malých projektov a teda byrokratickú záťaž, ktorú v mnohých prípadoch RO nevládajú v stanovených časových intervaloch.¹⁰⁷⁹

Vzhľadom na existenciu technickej asistencie, prostredníctvom ktorej sú zabezpečované služby spojené s implementáciou eurofondov, nie sú finančné zdroje a ich potenciálny nedostatok hrozbou pre fungovanie RO. Napriek tomu sa rozpočtové úspory vlády v súvislosti s hospodárskou krízou

¹⁰⁷⁴ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, generálnou riaditeľkou Sekcie európskych a medzinárodných záležitostí Ministerstva financií SR, 15. mája 2011, Bratislava, s Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zastúpenie SR pri EU v Bruseli, 15. mája 2011, telefonický rozhovor s autorom, so Zuzanou Polačkovou, generálnou riaditeľkou, Sekcie riadenia Európskeho sociálneho fondu na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 21. decembra 2011.

¹⁰⁷⁵ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou.

¹⁰⁷⁶ Konkrétne od 1.7.2009 do 30.9.2010.

¹⁰⁷⁷ Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013 v rámci operačných programov NSRR k 30.09. 2010, str.40, tab.č.91.

¹⁰⁷⁸ Technickou asistenciou sa myslia prostriedky určené na zabezpečenie efektívneho, účinného a správneho riadenia programov, ich implementáciu, finančné riadenie, kontrolu a hodnotenie. Z technickej asistencie sú tiež vo veľkej miere uhrádzané mzdy pracovníkov podieľajúcich sa na implementácii eurofondov (definícia autora).

¹⁰⁷⁹ Rozhovor autora s M. Zubriczkou.

dotkli aj tejto oblasti. V rámci rezortov sa znižovali platy, rušili odmeny, došlo k zastaveniu prijímania nových zamestnancov, ako aj k obmedzeniu vzdelávacích aktivít a služobných ciest.¹⁰⁸⁰

Technická infraštruktúra (napríklad počítače) je takisto vo veľkej miere hradená z technickej asistencie jednotlivých OP. Hardvérové i softvérové vybavenie tak nie je nedostatkom, ktorý by mohol negatívne vplývať na výkon zamestnancov.¹⁰⁸¹

Nezávislosť (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú RO nezávislé podľa zákona?

RO spadajú priamo pod jednotlivé ministerstvá, ktoré v rámci organizačnej štruktúry vytvárajú sekcie, zamerané na implementáciu eurofondov. Sprostredkovateľské orgány Riadiacich orgánov (ďalej len SORO) sú vytvárané v mnohých prípadoch ako agentúry, spadajúce pod ministerstvá. V oboch prípadoch je zrejmé, že pre činnosť týchto orgánov sú určujúce rozhodnutia vedenia ministerstva, i keď v oblasti rozhodovania o podpore projektov a manažmente ich implementácie sú stanovené pravidlá, ako zabrániť externému zasahovaniu (napríklad Systém riadenia Štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013).¹⁰⁸² Zároveň platí, že na úrovni RO sú pracovníci štátnymi zamestnancami. Štátni zamestnanci musia vykonávať štátnu službu nestranné a politicky neutrálne a musia sa zdržať všetkých činností, ktoré by mohli ohroziť dôveru v nestrannosť a objektivitu rozhodovania,¹⁰⁸³ ako aj činností, ktoré by mohli viesť ku konfliktu záujmov štátnej služby a osobných záujmov štátneho zamestnanca, a to najmä tých, pri ktorých by mohol zneužiť informácie získané pri výkone štátnej služby a použiť ich pre svoj osobný prospech alebo osobný prospech niekoho iného.¹⁰⁸⁴

V súčasnosti neexistuje nariadenie, ktoré by zabráňovalo politickým zásahom do rozhodnutí, týkajúcich sa výberu a kariérneho postupu zamestnancov RO. Podľa zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov EÚ je osoba podieľajúca sa na konaní o žiadosti z konania vylúčená, ak existujú pochybnosti o jej nezáujmatosti vzhľadom na jej vzťah k žiadateľovi alebo žiadosti.¹⁰⁸⁵ V prípade, že sa osoba, podieľajúca sa na tomto konaní, dozvie o skutočnostiach, ktoré naznačujú jej zaujatosť, je osoba povinná oznámiť to bezodkladne riadiacemu orgánu.¹⁰⁸⁶

Procesy v rámci riadenia implementácie eurofondov sú upravované materiálmi, zosúlajúcimi európske nariadenia so slovenskými pravidlami. Príkladom je Systém finančného riadenia, ktorý stanovuje pravidlá, ako majú prebiehať jednotlivé finančné transakcie v rámci eurofondov. Cieľom je zjednotiť procesy medzi rôznymi RO, aby boli používané rovnaké pravidlá pre všetky typy programov.¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁰ Rozhovor s M.Zubriczkou a Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zastúpenie SR pri EÚ v Bruseli, 15.5.2011, telefonický rozhovor s autorom.

¹⁰⁸¹ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zuzanou Polačkovou.

¹⁰⁸² dostupné napr. na www.sia.gov.sk/index.php?siteid=47&subsiteid=45

¹⁰⁸³ § 60, Zákon o štátnej službe.

¹⁰⁸⁴ Ibid.

¹⁰⁸⁵ § 45 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie.

¹⁰⁸⁶ Ibid.

¹⁰⁸⁷ Systém finančného riadenia Štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013, dostupné napr. na www.sia.gov.sk/index.php?siteid=47&subsiteid=45.

Nezávislosť (prax)

Skóre: 25

Do akej miery sú riadiace orgány nezávislé v praxi?

V praxi sme pri implementácii pomoci z eurofondov v ostatných troch rokoch boli svedkami neprimeraného zasahovania zo strany tretích subjektov, ako aj subjektov priamo zodpovedných za riadenie programov. Vzhľadom na informácie, získané počas rozhovorov v rámci tohto výskumu, ako aj na mediálne výstupy, súvisiace s témou zasahovania do procesov riadenia a rozhodovania, sa dá konštatovať, že k samotnému zasahovaniu dochádzalo alebo dochádza, no na identifikovanie jeho miery by sme potrebovali samostatný výskum.¹⁰⁸⁸ V prípade zasahovania sú zamestnanci v jednotlivých fázach výberového procesu vystavení situáciám, kde im – ak odmietnu podľahnúť tlakom – hrozí strata funkcie alebo zamestnania.

Neexistujúce legislatívne podmienky ochrany tzv. whistleblowerov (oznamovateľov nelegálneho alebo nekalého konania) sú zrejme jednou z príčin nedostatočného odhaľovania prípadov zasahovania do ich činnosti. Napriek tomu existujú prípady, ktoré boli odhalené, respektíve sú v štádiu vyšetrovania. Najznámejším príkladom je kauza Nástenkový tender, v ktorej je predstaviteľ RO, konkrétne vedúci služobného úradu a neskôr minister (v súčasnosti poslanec NR SR) Igor Štefanov, spolu s ďalšími štyrmi zamestnancami vtedajšieho ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR obžalovaný z trestného činu machinácie pri verejnom obstarávaní, zločinu porušovania povinností pri správe cudzieho majetku a za obzvlášť závažný zločin zneužívania právomoci verejného činiteľa.¹⁰⁸⁹ Samotná kauza však nebola odhalená RO alebo políciou, ale neziskovou organizáciou v spolupráci s médiami.¹⁰⁹⁰ Ďalšou významnou kauzou, v ktorej dochádzalo k zneužívaniu eurofondov a v ktorej existuje podozrenie na prepojenie Riadiaceho orgánu a tretích osôb, sú takzvané Sociálne podniky.¹⁰⁹¹

Popri týchto kauzách sa objavovali aj prípady, ktoré ukazujú na zneužívanie postavenie zástupcov Riadiacich orgánov a získavanie výhod z projektov, na ktorých získanie mali vplyv. Vhodným príkladom je národný projekt Centrum sociálneho dialógu, podporený Ministerstvom práce a sociálnych vecí pod vedením ministerky V. Tomanovej, ktorá spolu s ďalšími zástupcami rezortu a tripartitných partnerov poberala odmenu za účasť na sociálnom dialógu. Inými slovami, projekt prefinancoval aktivity, ktoré by osoby v ňom vystupujúce vykonávali aj bez projektu.¹⁰⁹²

V súvislosti s prijímaním nových zamestnancov prebiehajú výberové konania do pozícií spadajúcich do štátnej služby¹⁰⁹³ podľa pravidiel štátnej služby. Kritériá si stanovujú samotné Riadiace orgány, ktoré špecifikujú potreby, spojené s konkrétnymi pozíciami. Podobne ako pri prijímaní do štátnej správy v rámci iných úsekov činnosti, aj v oblasti eurofondov dochádza k prejavom nepotizmu a výberový proces je často formálnym procesom bez reálnej súťaže.¹⁰⁹⁴

Transparentnosť (legislatíva)

Skóre: 50

¹⁰⁸⁸ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zuzanou Polačkovou a rozhovor autora s anonymným zdrojom.

¹⁰⁸⁹ <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/stefanova-chcu-Z.z.avit-imunity-pre-nastenkovy-tender.html>

¹⁰⁹⁰ <http://www.sme.sk/c/4840652/aliancia-podala-zalobu-za-nastenkovy-tender.html>

¹⁰⁹¹ <http://ekonomika.sme.sk/c/6145603/policia-trestne-stiha-tomanovej-socialne-podniky.html>

¹⁰⁹² <http://ekonomika.sme.sk/c/5537259/tomanova-si-privyrabala-na-projektoch-z-eurofondov.html>

¹⁰⁹³ V prípade rôznych implementačných agentúr môže ísť o zamestnancov nespádajúcich do štátnej správy, ale do verejnej správy.

¹⁰⁹⁴ Rozhovor autora s anonymným zdrojom.

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zabezpečujú transparentnosť relevantných aktivít RO?

Podávanie majetkových priznaní zamestnancami Riadiacich orgánov je upravené zákonom o štátnej službe.¹⁰⁹⁵ Zamestnanci sú povinní podať majetkové priznanie vedúcemu služobného úradu do 30 dní od nástupu do pracovného pomeru a do 31. marca každého roka.¹⁰⁹⁶ Majetkové priznanie obsahuje informácie o stave hnutelného a nehnuteľného majetku, majetkových práv a iných majetkových hodnôt ku dňu nástupu do pracovného pomeru, a v prípade každoročného majetkového priznania ku dňu 31. decembra predchádzajúceho roka.¹⁰⁹⁷ Nadriadený zabezpečí vyhodnotenie majetkového priznania, a v prípade pochybností o deklarovanych údajoch požiada zamestnanca o doplnenie informácií.¹⁰⁹⁸

Podľa nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 RO zabezpečuje prístup občanov a prijímateľov pomoci k informáciám a publicite o spolufinancovaných programoch, pričom sa zameriava na zabezpečenie transparentnosti procesu poskytovania pomoci z fondov EÚ.¹⁰⁹⁹ Nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006 ukladá Riadiacemu orgánu pre Operačný Program povinnosť zostaviť komunikačný plán a v súlade s týmto plánom Riadiaci orgán koordinuje opatrenia v oblasti informovania a publicity, a zviditeľňuje možnosti čerpania pomoci z fondov EÚ so zreteľom na ich pridanú hodnotu na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.¹¹⁰⁰ RO zabezpečuje čo najširšie pokrytie aktivít zo strany médií pomocou rôznych foriem komunikácie na príslušnej územnej úrovni. Pre účely publicity organizuje najmenej jednu informačnú aktivitu, ktorá bude informovať o začatí operačného programu, a najmenej jednu informačnú aktivitu o dosiahnutých úspechoch operačného programu a projektoch.¹¹⁰¹ K poskytnutiu pomoci sa viaže povinnosť konečného prijímateľa informovať verejnosť o získanej pomoci napríklad pomocou zverejnenia vyhlásenia, že projekt je spolufinancovaný z fondu EÚ v každom dokumente, týkajúcom sa projektu, alebo umiestnenie informačnej tabule s vysvetlením v prípade, že výška poskytnutej pomoci presiahla 500 000 EUR a bola použitá na zakúpenie fyzického predmetu, financovanie infraštruktúry alebo stavebný projekt.¹¹⁰² Všetky opatrenia, zamerané na informovanie a publicitu, musia obsahovať znak EÚ, odkaz na príslušný fond a vyhlásenie, zdôrazňujúce pridanú hodnotu príspevku Spoločenstva.¹¹⁰³

RO sa pri zverejňovaní a poskytovaní informácií riadi zákonom č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Je povinný zverejniť informácie o spôsobe zriadenia, možnostiach a spôsoboch podania sťažnosti a žiadosti o informácie, všetky predpisy a nariadenia, ktorými sa riadi, a sadzobník správnych poplatkov.¹¹⁰⁴ RO tiež povinne zverejňuje písomné zmluvy, týkajúce sa používania verejných prostriedkov, majetku štátu a finančných prostriedkov EÚ, a objednávky a faktúry na svojej internetovej stránke.¹¹⁰⁵

Informácie o poskytovaní pomoci a podpory z fondov EÚ sú RO poskytované podľa zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie. Podľa tohto zákona je RO povinný vyhlásiť výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie pomoci zverejnením na svojej internetovej stránke.¹¹⁰⁶ Výzva obsahuje informácie o formálnych náležitostiach a podmienkach

¹⁰⁹⁵ Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹⁰⁹⁶ § 63 ods. č. 5 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹⁰⁹⁷ § 63 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹⁰⁹⁸ § 64 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹⁰⁹⁹ Čl. Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹⁰⁰ Čl. 2 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

¹¹⁰¹ Čl. 7 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

¹¹⁰² Čl. 8 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

¹¹⁰³ Čl. 9 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006.

¹¹⁰⁴ § 5 ods. č. 1 zákona č. 211/2000 Z.z.

¹¹⁰⁵ § 5 zákona č. 211/2000 Z.z.

¹¹⁰⁶ § 13 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie

poskytnutia pomoci a podpory.¹¹⁰⁷ Do 30 dní odo dňa podpisu zmluvy alebo rozhodnutia o žiadosti o poskytnutí pomoci musí RO zverejniť na svojej internetovej stránke názov projektu, na ktorý bola poskytnutá pomoc; meno fyzickej osoby alebo názov právnickej osoby, ktorá o pomoc požiadala; a výšku schválenej pomoci.¹¹⁰⁸

Voľné pracovné miesta sú v RO obsadzované na základe výberového konania, výberu alebo (v prípade dočasných pozícií) aj bez uplatnenia procesu výberového konania. Voľné štátnozamestnanecké miesto je možné obsadiť na základe vonkajšieho výberového konania zo záujemcov o štátnu službu, alebo na základe vnútorného výberového konania zo štátnych zamestnancov na príslušnom ministerstve.¹¹⁰⁹ Voľné štátnozamestnanecké miesto sa obsadzuje preložením zamestnanca alebo výberovým konaním.

Informácie o vonkajšom výberovom konaní alebo výbere na obsadenie voľného pracovného miesta je RO povinný zverejniť v tlači alebo iných verejne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie najmenej tri týždne pred jeho začatím podľa zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.¹¹¹⁰ Oznam, obsahujúci informácie o vnútornom výberovom konaní v RO, musí byť zverejnený spôsobom a na mieste zaručujúcom všeobecný prístup všetkých zamestnancov úradu.¹¹¹¹

Transparentnosť (prax)

Skóre: 50

Do akej miery sú v praxi transparentné aktivity riadiacich orgánov?

Z hľadiska transparentnosti spravovania eurofondov je rozsah zverejňovania informácií zo strany Riadiacich orgánov dlhodobo vnímaný ako nedostatočný a zároveň vytvára mnoho otázok.¹¹¹² Zverejňovanie informácií sa prevažne viaže na proces výberu projektov, svoju dôležitosť však má aj pri vyhlasovaní výzvy, monitoringu verejného obstarávania a naplňania aktivít projektu. Na jednej strane stoja argumenty proti širšiemu zverejňovaniu informácií, ktoré môžu ohroziť vôľu nezávislých expertov participovať na hodnotení projektov v budúcnosti. Ide napríklad o zverejňovanie mien hodnotiteľov projektov. Na druhej strane stojí snaha o zverejnenie čo najväčšieho rozsahu informácií, aby sa zvýšila informovanosť o procesoch v rámci výberu, ako aj naplňanie cieľov stanovených v projekte.¹¹¹³

V praxi sa nezverejňujú zápisy z rokovania výberových komisií, i keď sú k dispozícii v rámci systému spravovania eurofondov (dostáva ich napríklad Ministerstvo financií SR). Rovnako sa nezverejňujú ani hodnotiace hárky a zdôvodnenia hodnotení zo strany hodnotiteľov. Otázka pridanej hodnoty zverejňovania všetkých informácií bola spochybnená jednou z respondentiek,¹¹¹⁴ ktorá navrhla väčšie zameranie na stanovenie jasnejších pravidiel výberu bez možnosti subjektívneho hodnotenia. Takýto postoj má blízko k návrhom, ktoré prezentovala v minulosti aj TIS v spolupráci s Inštitútom SGI, keď presadzovali zvýšenie nárokovateľnosti podpory na základe stanovenia jasných kritérií. Tým by došlo k zmenšovaniu priestoru pre subjektívne hodnotenie zo strany hodnotiteľov.¹¹¹⁵

¹¹⁰⁷ Ibid.

¹¹⁰⁸ § 33 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie.

¹¹⁰⁹ § 22 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹¹⁰ § 22 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹¹¹ § 21 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹¹² Rozhovor s p.Zubriczkovou a p.Kukučkovou-Tomkovou.

¹¹¹³ Rozhovor s p.Zubriczkovou a p.Kukučkovou-Tomkovou.

¹¹¹⁴ Rozhovor autora s Katarínou Kukučkovou-Tomkovou.

¹¹¹⁵ Analýza rizík korupcie pri čerpaní štrukturálnych fondov EÚ http://backup.transparency.sk/eurofondy/analiza_final.pdf

V posledných rokoch došlo k pozitívnym zmenám v rozsahu zverejňovaných informácií, ktoré sa však líšia medzi jednotlivými RO. Napríklad Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny zverejňuje interaktívnu mapu podporených projektov,¹¹¹⁶ ako aj informácie o verejnom obstarávaní, ktoré zverejňujú aj nad rámec zákona.¹¹¹⁷

Problematika eurofondov je dlhodobo vnímaná ako nezrozumiteľná pre bežných občanov. Zorientovanie sa v špeciálnom jazyku, ako aj v systéme spravovania fondov, je náročné. Špecifické informácie pre potenciálnych záujemcov o podporu sú často identické s informáciami pre verejnosť a prispievajú k slabému uchopeniu a porozumeniu témy. Zároveň sa často informuje o detailoch, ktoré nie sú dôležité, namiesto informovania o výsledkoch projektov. Medzery v informovaní o poslaní programov majú všetky RO. Detailné informácie o projektoch sú získateľné prostredníctvom zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ten je považovaný za štandardný nástroj získavania informácií o eurofondových projektoch. Všeobecne dostupné sú informácie vyplývajúce z nariadení EK, napríklad o výške jednotlivých podporených projektov.^{1118/1119}

Zodpovedanie sa (legislatíva)

Skóre: 75

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú, aby sa riadiace orgány zodpovedali za svoju činnosť a podávali o nej informácie?

Riadiace orgány sa zodpovedajú za svoju činnosť a činnosť sebe podriadených orgánov vláde. Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 definuje tri kontrolné a monitorovacie mechanizmy pre oblasť prerozdelenia prostriedkov z fondov EÚ: certifikačný orgán, orgán auditu a monitorovací výbor.¹¹²⁰ Na základe tohto nariadenia sa určuje rozhodnutím vlády SR pre každý operačný program certifikačný orgán a orgán auditu. Certifikačný orgán je zodpovedný za certifikáciu výkazov o výdavkoch a žiadostí o platbu predtým, ako sa zašlú EK, čiže kontroluje presnosť výkazu výdavkov, jeho založenie na overiteľných podporných dokumentoch a spoľahlivých účtovných systémoch, súlad vykázaných výdavkov s platnými predpismi Spoločenstva a SR, ich vynaloženie na operácie a podobne.¹¹²¹ Orgán auditu je zodpovedný za kontrolu účinného fungovania systému riadenia a kontroly, výber vhodnej vzorky operácií pre uskutočnenie auditu, predloženie každoročnej výročnej správy, ktorá obsahuje nálezy auditov a zistené nedostatky v systémoch riadenia a kontroly programu EK.¹¹²² Orgán auditu predloží EK najneskôr do 31. marca 2017 vyhlásenie o ukončení rozpočtového obdobia 2007-2013 a posúdi platnosť žiadosti o záverečnú platbu, správnosť a zákonnosť vykázaných transakcií, ktoré sú doložené kontrolnou správou.¹¹²³

Vláda SR po dohode s RO zriaďuje Monitorovací výbor pre každý operačný program.¹¹²⁴ Monitorovací výbor kontroluje kvalitu a účinnosť vykonávania operačného programu schvaľovaním kritérií pre výber financovaných operácií, skúmaním dosahovania cieľov operačného programu,

¹¹¹⁶ www.esf.gov.sk/documents/2011/Map_projektov-15-12-2011.html.

¹¹¹⁷ www.esf.gov.sk/new/index.php?SMC=1&id=2784.

¹¹¹⁸ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zuzanou Polačkovou, a rozhovor autora s anonymným zdrojom.

¹¹¹⁹ www.sia.gov.sk/index.php?siteid=22&subsiteid=300&PHPSESSID=08a72a02e49616f6e7f11e3dc62c75bf

¹¹²⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹²¹ Čl. 61 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹²² Čl. 62 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹²³ Čl. 62 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹²⁴ Čl. 63 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

schvaľovaním výročných a záverečných správ, a návrhmi na revíziu alebo zlepšenie operačného programu.¹¹²⁵

RO zostavuje výročnú správu¹¹²⁶ a záverečnú správu a po ich schválení Monitorovacím výborom ich predkladá EK. Správy obsahujú informácie o pokroku vo vykonávaní operačného programu, podniknutých krokoch na zabezpečenie kvality a účinnosti vykonávania programu, súhrn vyskytnutých problémov, celkové platby prijaté od EK, výdavky, ktoré boli zaplatené prijímateľom pomoci, a iné informácie určené nariadením Rady (ES) č. 1083/2006.¹¹²⁷

V súčasnosti neexistuje legislatíva, ktorá by definovala problematiku tzv. whistleblowingu (situácie, v ktorej zamestnanec upozorní na nekalé praktiky). Podľa hodnotiacej správy *Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku*, realizovanej TIS, zákon č. 429/2009 Z.z. o štátnej službe udeľuje štátnemu zamestnancovi možnosť podať sťažnosť vo veci výkonu štátnej služby a v istých prípadoch mu aj ukladá povinnosť upovedomiť svojho nadriadeného alebo orgán činný v trestnom konaní o strate alebo poškodení majetku, patriaceho služobnému úradu, zákon však neobsahuje ustanovenia, zaručujúce ochranu sťažovateľa pred možnými odvetnými opatreniami.¹¹²⁸

RO sa pri prijímaní a vybavovaní sťažností riadi zákonom č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Za vybavenie sťažnosti je zodpovedné pracovisko, na ktoré sa predmet sťažnosti vzťahuje. Všetky oddelenia RO sú povinné prijímať sťažnosti a v prípade, že za ich vybavenie zodpovedá iný orgán, posunú sťažnosť príslušnému pracovisku.

Zodpovedanie sa (prax)

Skóre: 50

Do akej miery v praxi existuje efektívny dohľad nad činnosťou riadiacich orgánov?

RO sa za svoju činnosť zodpovedajú príslušnému ministrovi a vláde SR. Jednotlivé RO zverejňujú na svojich webových stránkach výročné správy o svojej činnosti.¹¹²⁹ Tie sumarizujú jednotlivé fázy spravovania programov, vrátane čerpania podpory. Ďalšou formou zodpovedania sa je systém Monitorovacích výborov, ktoré majú kontrolnú funkciu, ako aj funkciu tvorcu výberových kritérií. Monitorovacie výbory pozostávajú zo zástupcov rôznych aktérov ako napríklad ministerstiev, samosprávy, tretieho sektora.¹¹³⁰ Členovia výborov schvaľujú výročné správy, správy o stave čerpania, ako aj kritériá na výber projektov. Ide teda o jeden z kľúčových nástrojov na kontrolu činnosti a aj zodpovedania sa voči verejnosti, keďže informácie o zasadnutiach monitorovacích výborov sú dostupné na internete.¹¹³¹ Monitorovacie výbory sú však často formálnou záležitosťou, čím dochádza k nenapĺňaniu ich kompetencií pri kontrole činnosti RO.¹¹³²

Z hľadiska informovania neúspešných záujemcov o podporu z jednotlivých programov dochádza k poskytnutiu informácií, avšak často v nedostatočnej podobe, respektíve ide o veľmi všeobecné

¹¹²⁵ Čl. 63 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006..

¹¹²⁶ napríklad www.minedu.sk/index.php?lang=sk&rootId=2970 (navštívené dňa 13.12.2011).

¹¹²⁷ Čl. 67 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

¹¹²⁸ Transparency International Slovakia: Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku, 2009, s. 21.

¹¹²⁹ napríklad www.ropka.sk/sk/vyroczne-spravy (navštívené dňa 13.6.2011) alebo www.opzp.sk/84/monitorovanie/vyroczne-spravy-o-vykonavani-opzp (navštívené dňa 13.6.2011)

¹¹³⁰ napríklad www.opis.gov.sk/data/files/7917.pdf (navštívené dňa 13.6.2011)

¹¹³¹ Na príklade www.opis.gov.sk/22287/zasadnutia-monitorovacieho-vyboru-pre-vedomostnu-ekonomiku.php (navštívené dňa 13.6.2011)

¹¹³² Rozhovor autora s anonymným zdrojom.

informácie, ktoré nešpecifikujú presné nedostatky a dôvody odmietnutia.¹¹³³ Neúspešný žiadateľ o podporu má limitované možnosti na podanie sťažnosti. Deje sa tak na samotnom RO, ktorý o veci rozhodoval. V prípade zamietnutia chýba druhostupňová nezávislá inštitúcia, ktorá by posúdila oprávnenosť sťažnosti a uchádzačovi zostáva obrátiť sa na súd. Konania pred súdom sú zdĺhavé a rozhodnutia prichádzajú dávno po uzavretí výzvy, a teda bez možnosti znovuzapojenia sa do výberového procesu.¹¹³⁴

Činnosť RO kontroluje Certifikačný orgán prostredníctvom kontroly pred a po vykonaní platby. Orgán auditu vykonáva kontrolu po vykonaní platby a zameriava sa na dodržiavanie pravidiel pri implementácii projektov. Kontrola sa uskutočňuje na vzorke projektov na základe identifikácie základných rizikových oblastí, respektíve typov projektov. V minulosti sa uskutočňovala na 5% vzorke.¹¹³⁵ Z externého prostredia existujú kontroly samotnej EK vo forme auditu. Audity sú zamerané na procesy, ako aj na vzorky projektov. Verejnosť by mala mať prístup k zisteniam auditu po jeho ukončení. Problém vzniká v samotnej dĺžke auditu, ktorý v niektorých prípadoch trvá aj 4 roky. Verejnosť tak má informácie o audite len prostredníctvom správ o audite, prerokovaných na zasadnutí vlády SR.¹¹³⁶

Z externých vnútroštátnych inštitúcií je najviac do kontroly eurofondov zapojený Úrad pre verejné obstarávanie a Najvyšší kontrolný úrad. ÚVO vstupuje do kontroly eurofondov najmä cez spoluprácu s RO pri kontrole verejného obstarávania v rámci implementovaných projektov. Viaceré RO majú s ÚVO zmluvu o spolupráci.¹¹³⁷ Táto možnosť je teda ovplyvnená vôľou RO spolupracovať s ÚVO, ako aj od kapacít ÚVO. Tie sú limitované, čo má dopad na kvalitu a trvanie prijímania rozhodnutí. Zároveň sú výstupy konzultácií s ÚVO často kontradiktórne a v niektorých prípadoch im chýba odvaha na pomenovanie nedostatkov.¹¹³⁸ ÚVO je jediný subjekt, na ktorý sa môžu RO obrátiť so žiadosťou o výklad zákona o verejnom obstarávaní. V rámci organizačnej štruktúry ÚVO existuje od roku 2008 Oddelenie kontroly verejného obstarávania pri získavaní nenávratných finančných prostriedkov z EÚ. K 30. septembru 2010 pôsobili v rámci oddelenia 1 vedúci oddelenia a 13 zamestnancov.¹¹³⁹

NKÚ sa zapája do kontroly často len formalisticky. V prípade konkrétnych zistení nemá nástroj na vymožiteľnosť nápravy.¹¹⁴⁰

Napriek vyššie uvedenému prípadu trestného stíhania bývalého ministra I. Štefanova sú v prípade riešenia prešľapov využívané skôr mäkkšie sankcie, napríklad zrážky zo mzdy a podobne. Výnimočne dochádza k prepusteniu previnilcov.¹¹⁴¹

Integrita (legislatíva)

Skóre: 50

Do akej miery sú zavedené opatrenia, ktoré zaisťujú integritu RO a ich zamestnancov?

¹¹³³ Rozhovor autora so Zuzanou Polačkovou a rozhovor autora s anonymným zdrojom.

¹¹³⁴ Rozhovor autora s anonymným zdrojom.

¹¹³⁵ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou a Katarínou Kukučkovou-Tomkovou.

¹¹³⁶ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Katarínou Kukučkovou-Tomkovou a anonymným zdrojom.

¹¹³⁷ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou a Zuzanou Polačkovou.

¹¹³⁸ Rozhovor autora so Zuzanou Polačkovou a anonymným zdrojom.

¹¹³⁹ Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013 v rámci operačných programov NSRR k 30.09. 2010.

¹¹⁴⁰ Denník SME: www.sme.sk/c/4831706/nku-nastenkovy-tender-poruil-zakon.html (navštívené 17.6.2011)

¹¹⁴¹ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou.

Etický kódex štátneho zamestnanca, vydaný ministrom vnútra na základe všeobecne akceptovaných morálnych a spoločenských hodnôt, uvádza základné pravidlá správania sa štátnych zamestnancov, týkajúce sa prijímania darov, konfliktu záujmov a iných oblastí, väčšina ktorých je spomenutá aj v zákone č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe. Zamestnanci RO sú povinní riadiť sa týmito pravidlami pri kontakte s občanmi, právnickými osobami, nadriadenými a inými štátnymi zamestnancami.¹¹⁴² Zamestnanec RO je povinný zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov služobného úradu a osobných záujmov zamestnanca, predovšetkým takého konania, pri ktorom by zamestnanec zneužil informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby pre svoj osobný prospech alebo prospech niekoho iného.¹¹⁴³

Problematiku konfliktu záujmov konkrétne v oblasti fondov EÚ upravuje uznesenie Vlády SR č. 141/2005. Toto uznesenie definuje podmienky *Pravidla zákazu konfliktu záujmov*, oblasti a zainteresované osoby, na ktoré sa vzťahuje, a nariaďuje jeho dodržiavanie na všetkých úrovniach programovania a implementácie štrukturálnych fondov EÚ a Kohézneho fondu.¹¹⁴⁴ Pravidlo definuje konflikt záujmov ako situáciu, v ktorej z dôvodu osobných záujmov dochádza k ohrozeniu alebo narušeniu nestrannosti procesov, súvisiacich s prípravou a implementáciou výziev na podávanie projektov z fondov EÚ, s hodnotením a schvaľovaním predkladaných projektov.¹¹⁴⁵ Každá osoba, podieľajúca sa na rozhodovaní a hodnotení projektu, je povinná oznámiť konflikt záujmov príslušnému orgánu, a na ďalšom rozhodovaní o projekte sa nesmie zúčastniť, ani ho nejakým spôsobom ovplyvňovať.¹¹⁴⁶

Zamestnanec RO nesmie prijímať dary alebo iné výhody spojené s výkonom štátnej služby, s výnimkou darov, poskytnutých služobným úradom alebo v rámci oficiálnych stretnutí, a nesmie nabádať iných k poskytnutiu darov alebo iných výhod spojených s výkonom štátnej služby.¹¹⁴⁷ Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe neuvádza žiadne obmedzenia, týkajúce sa zamestnania bývalých zamestnancov Riadiacich orgánov po skončení ich pracovného pomeru, ani obmedzenia týkajúce sa zamestnávania ľudí, prichádzajúcich pracovať do Riadiacich orgánov zo súkromného sektora. Zamestnanec Riadiaceho orgánu musí ochraňovať jemu zverený majetok štátu pred poškodením, nakladať s ním hospodárne a používať ho len na oprávnené účely.¹¹⁴⁸ Zamestnanec Riadiaceho orgánu nesmie podnikáť, byť členom riadiacich, dozorných a kontrolných orgánov právnických osôb, ani vykonávať zárobkovú činnosť, v ktorej sa jeho úlohy podobajú jeho aktivitám vo výkone štátnej služby.¹¹⁴⁹ Podľa zákona musí štátny zamestnanec ukončiť uvedené aktivity do 30 dní od nástupu do štátnej služby.¹¹⁵⁰ Zamestnanec Riadiaceho orgánu musí dbať na zachovanie dôveryhodnosti informácií získaných v súvislosti s výkonom štátnej služby a v záujme služobného úradu ich nesmie vyzradiť iným osobám.¹¹⁵¹ Zamestnanci, ktorí sú blízke osoby, nesmú byť zaradení na pozície vo vzťahu nadriadený - podriadený, ani podliehať kontrole účtovných alebo pokladničných operácii svojej blízkej osoby.¹¹⁵² Zamestnanec musí upovedomiť služobný úrad o takých skutočnostiach pri nástupe do štátnej služby alebo v prípade vzniku takých skutočností počas výkonu štátnej služby.¹¹⁵³

¹¹⁴² www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca (navštívené dňa 8.7.2011)

¹¹⁴³ § 60 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁴⁴ www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011)

¹¹⁴⁵ www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011)

¹¹⁴⁶ www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011)

¹¹⁴⁷ § 61 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁴⁸ § 60 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁴⁹ § 61 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁵⁰ Ibid.

¹¹⁵¹ § 60 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁵² § 30 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

¹¹⁵³ Ibid.

Podľa Trestného poriadku je poskytnutie, ponúknutie, alebo prísľub úplatku verejnému činiteľovi, priamo alebo cez sprostredkovateľa, považované za čin, ktorý je možno potrestať odňatím slobody na dva až päť rokov.¹¹⁵⁴ Požiadanie, prijatie úplatku alebo prísľubu úplatku verejným činiteľom, priamo alebo cez sprostredkovateľa, je považované za čin, ktorý sa môže potrestať odňatím slobody na päť až dvanásť rokov.¹¹⁵⁵

Integrita (prax)

Skóre: 25

Do akej miery je v praxi zaistená integrita riadiacich orgánov a ich zamestnancov?

Pravidlá etického kódexu alebo konfliktu záujmov sú v oblasti eurofondov často spomínanou témou, ale v realite sú dodržiavané často iba formálne a sú málo vymáhané. Etický kódex štátneho zamestnanca je uplatňovaný, ten je však príliš abstraktný na reálne vymáhanie v praxi. Konflikt záujmov sa oficiálne deklaruje zo strany hodnotiteľov pri hodnotení projektov, v praxi však neexistuje nástroj, ktorý by potenciálny konflikt kontroloval. Rovnako len formálne je sledovaný pri verejnom obstarávaní v rámci implementácie projektov. Zamestnanci Riadiacich orgánov sú školení v oblasti konfliktu záujmov, menej však v oblasti etického kódexu a pravidiel.¹¹⁵⁶ Pozitívnym príkladom je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré si nechalo vypracovať externým subjektom pravidlá konfliktu záujmov a plánuje ich implementáciu v najbližšej dobe.¹¹⁵⁷

Prechádzanie ľudí z Riadiacich orgánov do biznisu v oblasti eurofondov sa v praxi deje a je pomerne rozšírené. Respondentky v rámci rozhovorov nevedeli o žiadnych obmedzeniach pre tieto osoby, čo svedčí o nízkej dôležitosti, pripisovanej tomuto javu. Odchod do súkromnej sféry v oblasti eurofondov je ako dôvod vyššej fluktuácie spomínaný aj v samotnej Analýze administratívnych kapacít, pričom sa najčastejšie vyskytuje odchod do „organizácie pôsobiacej v oblasti implementácie ŠF a KF“.¹¹⁵⁸ Rovnako je bežnou aj prax „revolving doors“, keď ľudia prúdia aj opačným smerom, teda z biznisu do RO. Samotný prísun týchto ľudí môže zvyšovať kvalitu spravovania v rámci RO, časté sú však aj prípady, kedy je vstup do pracovného pomeru v RO motivovaný inak – napríklad keď ľudia z firiem, ktoré boli konečnými prijímateľmi, vstupujú do RO so snahou zmeniť niektoré pravidlá v rámci systému kontroly tak, aby mohlo dôjsť k refundácii projektov, v ktorých pôsobili a kde bola refundácia ohrozená.¹¹⁵⁹

Vzdelávanie verejnosti

Skóre: 0

V akom rozsahu informujú RO verejnosť o ich úlohe a aktivitách pri boji s korupciou?

Na úrovni RO neexistujú vzdelávacie programy pre verejnosť spojené s témou boja proti korupcii v oblasti eurofondov.¹¹⁶⁰ Nedeje sa tak napriek tomu, že oblasť eurofondov je dlhodobo spájaná

¹¹⁵⁴ § 333 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný poriadok.

¹¹⁵⁵ § 329 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný poriadok.

¹¹⁵⁶ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Katarínou Kukučkovou-Tomkovou a Zuzanou Polačkovou.

¹¹⁵⁷ Rozhovor autora so Zuzanou Polačkovou.

¹¹⁵⁸ Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013 v rámci operačných programov NSRR k 30.09. 2010, dostupné na <http://www.nsrr.sk/dokumenty/zakladne-dokumenty/>

¹¹⁵⁹ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou.

¹¹⁶⁰ Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, Zuzanou Polačkovou a anonymným zdrojom.

s korupčnými kauzami a RO disponujú prostriedkami z technickej asistencie, použiteľnými aj na propagáciu eurofondov a vzdelávanie širšej verejnosti v tejto oblasti.

Počas vlády I. Radičovej uskutočnilo Ministerstvo práce a sociálnych vecí viaceré mediálne vystúpenia, ktorými informovalo verejnosť o podozreniach zo zneužitia eurofondov počas predchádzajúcej vlády, ako aj o krokoch, ktoré boli podniknuté na nápravu situácie. Ide o ojedinelý prípad, kedy bola verejnosť vťahnutá do procesu prehodnocovania projektov a informovaná priamo o korupcii v eurofondoch.¹¹⁶¹

¹¹⁶¹ Napríklad <http://hnonline.sk/ekonomika/c1-52803790-nicholsonova-k-zneuzitiu-eurofondov-doslo-viackrat>.

8.18 Regulačné orgány poskytovateľov služieb

Zhrnutie

Cieľom tohto pilieru je analýza regulátorov poskytovateľov služieb na Slovensku so zameraním na Protimonopolný úrad, Telekomunikačný úrad a na Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Vzhľadom na ich rozdielnosť nie sú indikátory v rámci pilieru skórované.

Organizácia a štruktúra

PMÚ bol ako ústredný orgán štátnej správy zriadený zákonom č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v roku 1990. Protimonopolný úrad je rozpočtovou organizáciou, čo znamená, že je financovaný zo štátneho rozpočtu.

Úlohou PMÚ je zasahovať pri obmedzovaní hospodárskej súťaže voči dohodám medzi podnikateľmi, pri zneužívaní dominantného postavenia a vykonáva preventívne opatrenia vydávaním rozhodnutí o koncentrácii. PMÚ má právo postihovať orgány štátnej správy a obcí a požadovať od nich nápravu v prípade, že obmedzujú hospodársku súťaž.¹¹⁶²

Telekomunikačný úrad SR (ďalej len TÚ SR) je národný regulátor a cenový orgán v oblasti elektronických komunikácií. Na čele úradu je predseda ako štatutárny orgán, ktorého do funkcie vymenúva a odvoláva NR SR na základe návrhu vlády SR.¹¹⁶³

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len ÚRSO) má v štruktúre orgánov štátnej správy mimoriadne postavenie.¹¹⁶⁴ Plní úlohu arbitra medzi dvomi protikladnými záujmami v sieťových odvetviach, a to výrobcov a dodávateľov energií na jednej strane a odberateľov na strane druhej. Na dosiahnutie tohto cieľa vytvára úrad príslušnú legislatívu, ktorá musí reflektovať trh a zmeny, ktoré sa na ňom odohrávajú.¹¹⁶⁵

Regulačné úrady čelia tlaku na inštitucionálnu a personálnu nezávislosť. Rozpočtové škrty vo verejných výdavkoch v rokoch 2009 a 2010 ovplyvnili ich činnosť do značnej miery. Úsporné opatrenia vlády sa najviac dotkli PMÚ, nakoľko aktuálny rozpočet sťažuje úradu vykonávať činnosť v súlade s štandardami EÚ.¹¹⁶⁶

Hodnotenie

Zdroje (prax)

Protimonopolný úrad SR

¹¹⁶² www.antimon.gov.sk/?lang=1051 [cit. 18 apríla 2011].

¹¹⁶³ www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=22 [cit. 20. júna 2011].

¹¹⁶⁴ Pôsobnosť úradu je detailne upravená v ustanovení § 5 zákona č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „regulačný zákon“).

¹¹⁶⁵ www.urso.gov.sk/sk/udaje-o-urade [cit. 20. júna 2011].

¹¹⁶⁶ Rozhovor interného experta Protimonopolného Úradu SR, ktorý chcel zostať v anonymite, s autorom, v Bratislave, Máj 2011.

Z informácií, ktoré nám poskytol riadiaci pracovník PMÚ, vyplýva, že momentálny rozpočet úradu je nepostačujúci a spôsobuje úradu problémy v jeho prevádzke.¹¹⁶⁷ Celoplošné znižovanie verejných výdavkov zo štátneho rozpočtu sa výrazne dotklo menších úradov ako napríklad PMÚ. Vzhľadom na úsporné opatrenia má PMÚ problém nielen zabezpečiť chod úradu na primeranej úrovni, ale tiež získať z externého prostredia kvalitné odborné analýzy a vybudovať team hlavného ekonóma. Škrty vo výdavkoch taktiež neumožňujú PMÚ zabezpečovať dostatočné vzdelávanie pre zamestnancov, ktorým sa z tohto dôvodu odporúča samoštúdium.¹¹⁶⁸ V neposlednom rade, úsporné opatrenia sťažujú alebo neumožňujú PMÚ adekvátne finančne ohodnotiť vysokokvalifikovaných zamestnancov.

Nasledujúca tabuľka zobrazuje rozpočet PMÚ v hodnotenom období 2009-2011:

2009	2 493 726 eur
2010	2 367 745 eur
2011	2 145 056 eur

Zdroj: Protimonopolný úrad

Znižovanie vo výdavkoch viedlo taktiež k prepúšťaniu zamestnancov. Zatiaľ čo PMÚ v roku 2009 zamestnával na plný pracovný úväzok 73 ľudí, v roku 2011 to bolo len 59 zamestnancov.^{1169/1170}

Telekomunikačný úrad SR

Napriek tomu, že škrty vo verejnej správe nespôsobili TÚ SR také závažné problémy vo fungovaní úradu ako v prípade PMÚ, hovorkyňa TÚ SR uviedla, že úrad bol v dôsledku úsporných opatrení prinútený preložiť časť svojich plánov na neskoršieho obdobie. TÚ SR požiadal Ministerstvo financií SR o navýšenie rozpočtu na rok 2011 a 2012 (podľa zákona č. 523/2004 Z.z.).¹¹⁷¹

Nasledujúca tabuľka znázorňuje výdavky a príjmy TÚ SR v skúmanom období.¹¹⁷²

Tabuľka: Rozpočet TÚ SR 2009-2011.

	Príjmy (v EUR)	Výdaje (v EUR)
2009	23 064 361	4 880 656
2010	19 982 810	5 141 020
2011		

Zdroj: TÚ SR

V roku 2010 TÚ SR minul o 50 000 EUR menej v porovnaní s rozpočtom. Po odrátaní výdavkov úradu TÚ SR priniesol do štátneho rozpočtu 14,842 miliónov eur, čím dosiahol plánovaný príjem už v júli 2010. Najväčšiu položku príjmu za rok 2010 predstavovali práva za pridelenie frekvencií (17,91 mil. EUR). Koncom februára príjem TÚ SR dosiahol už 42% ročného rozpočtu, pričom výdavky predstavovali len 8% z celkového rozpočtu na rok 2011.¹¹⁷³

¹¹⁶⁷ Rozhovor vedúceho zamestnanca, ktorý chcel zostať v anonymite, s autorom, v Bratislave, Máj 2011.

¹¹⁶⁸ Rozhovor vedúceho zamestnanca, s autorom.

¹¹⁶⁹ Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2009, Bratislava, 2008.

¹¹⁷⁰ Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2010, Bratislava, 2009.

¹¹⁷¹ Rozhovor Ing. Romana Vavra, hovorca Telekomunikačného úradu SR, s autorom, v Bratislave, jún a september 2011.

¹¹⁷² www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=2. [cit. 17 júna 2011].

¹¹⁷³ www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=2. [cit. 17. júna 2011].

V roku 1991 TÚ SR zamestnával 316 ľudí, v súčasnosti sa počet zamestnancov znížil na 165 v dôsledku úsporných opatrení vo verejnej správe. V roku 2010 bol úrad z rozpočtových dôvodov donútený prepustiť 22 zamestnancov.¹¹⁷⁴

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví

Na základe informácií, získaných od interných expertov a hovorkyne ÚRSO, môžeme konštatovať, že súčasný rozpočet neobmedzuje chod úradu vo výraznejšej miere.¹¹⁷⁵

Výdavky ÚRSO za obdobie 2009-2011 sú zhrnuté v tabuľke č.7.¹¹⁷⁶

Tabuľka: Rozpočet ÚRSO 2009-2011.

	Výdavky (v EUR)
2009	3 390 861
2011	2 770 868
2011	2 405 316

Zdroj: ÚRSO

Nezávislosť (legislatíva)

PMÚ

PMÚ je ústredným orgánom štátnej správy SR na podporu a ochranu hospodárskej súťaže. Legislatívne je upravený zákonom č. 575/2001 (o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy), zákonom č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a zákonom č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR.

Na čele úradu je predseda, ktorý je v súlade so zákonom vymenúvaný a odvolávaný prezidentom Slovenskej republiky na základe návrhu vlády SR. Funkčné obdobie predsedu je upravené na 5 rokov, pričom tá istá osoba môže zastávať funkciu predsedu najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Aby bola zaručená nezávislosť a nestrannosť rozhodnutí PMÚ, majú účastníci konania právo sa odvolať voči rozhodnutiu prvého stupňa. O odvolaní rozhoduje Rada úradu – kolektívny rozhodovací orgán, ktorý má 7 členov, z toho 5 externých odborníkov na oblasť hospodárskej súťaže.¹¹⁷⁷ Po doručení rozkladu Rada úradu preverí postup prvostupňového orgánu, zaoberá sa námietkami a v prípade potreby doplní dokazovanie. Rada vydáva druhostupňové rozhodnutie, pričom môže rozhodnutie prvého stupňa potvrdiť, zmeniť, zrušiť v celom rozsahu či zastaviť konanie z procesných dôvodov.

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže upravuje aj dôvody na odvolanie predsedu z funkcie. V súlade so zákonom predseda ani podpredseda nemôžu vykonávať politickú ani podnikateľskú činnosť.

¹¹⁷⁴ Rozhovor autora s Romanom Vavrom, hovorcom TÚ SR.

¹¹⁷⁵ Tamtiež.

¹¹⁷⁶ www.urso.gov.sk/sk/udaje-o-urade/vyročne-spravy. [cit. 9. mája 2011].

¹¹⁷⁷ Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2010, Bratislava, 2009.

TÚ SR

V zmysle zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov („zákon o elektronických komunikáciách“)¹¹⁷⁸ je TÚ SR národný regulátor a cenový orgán, ktorý spolupracuje s Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií, pričom zodpovedá za vlastnú agendu. TÚ SR vykonáva regulácie, zabezpečuje medzinárodné vzťahy v danej oblasti a podporuje súťaž a rozvoj spoločného trhu EÚ.

TÚ SR je ako rozpočtová organizácia viazaná na rozpočtovú kapitolu Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. Na rozdiel od iných orgánov štátnej správy vykonáva svoju činnosť mimoriadne efektívne (z hľadiska svojho hospodárenia) a od roku 1998 hospodári s prebytkom.

Personálna nezávislosť TÚ SR bola zriadená v dôsledku intervencie zo strany Európskej komisie prostredníctvom novely zákona o elektronických komunikáciách, ktorá v súčasnosti neumožňuje odvolať predsedu a podpredsedu úradu pred uplynutím funkčného obdobia.¹¹⁷⁹

V zmysle zákona o elektronických komunikáciách je funkčné obdobie predsedu stanovené na 6 rokov a funkciu môže rovnaká osoba zastávať maximálne dve funkčné obdobia. Aby sa zaručila personálna nezávislosť, predseda ani podpredseda úradu nesmú byť počas funkčného obdobia členmi politickej strany, vykonávať funkciu v inom orgáne štátnej správy alebo v právnickej osobe, ktorá bola zriadená ako verejnoprávna inštitúcia.¹¹⁸⁰

ÚRSO

Kompetencie úradu sú upravené zákonom č. 276/2001 Z.z. o regulácií v sieťových odvetviach. Za prípravu regulačnej politiky je zodpovedná Regulačná rada ako nezávislý kolektívny orgán pre stratégiu a riadenie regulácie v sieťových odvetviach.¹¹⁸¹ Na čele úradu je predseda, ktorý je zároveň predsedom Regulačnej rady. Regulačná rada pozostáva zo 6 členov a rozhoduje na základe väčšiny hlasov všetkých členov.¹¹⁸²

Členov Regulačnej rady vymenúva a odvoláva prezident, členstvo v Regulačnej rade je verejná funkcia. Aby sa zaručila nezávislosť úradu, je členstvo v rade nezlučiteľné s funkciou poslanca NR SR, členstvom vo vláde, funkciou alebo zamestnaním v ústrednom alebo miestnom orgáne štátnej správy. Členstvo v Regulačnej rade je ďalej nezlučiteľné s podnikaním a s členstvom v riadiacich, dozorných a kontrolných orgánoch podnikateľských subjektov.

Nezávislosť (prax)

PMÚ

¹¹⁷⁸ Zákon č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách, v znení neskorších predpisov („zákon o elektronických komunikáciách“).

¹¹⁷⁹ www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=9. [cit. 17.6.2011].

¹¹⁸⁰ www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=23 [cit. 17.11.2011].

¹¹⁸¹ Zákon č. 142/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 656/2004 Z.z. o energetike a zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácií v sieťových odvetviach.

¹¹⁸² Kvórum vyžaduje minimálne 4 členov regulačnej rady, pričom predseda a podpredseda musia byť prítomní.

Súčasný predseda stojí na čele úradu od roku 2001, pričom zamestnancom úradu je od roku 1991 (predtým odbor legislatívy a záležitostí EÚ). Predseda PMÚ vyhlasuje výberové konania na funkciu riaditeľov jednotlivých odborov; predseda a podpredseda PMÚ musia taktiež podstúpiť výberové konanie.

S výnimkou niekoľkých prípadov v minulosti, ktoré vyvolali pochybnosť o miere politického zasahovania (alebo ovplyvnenia) činnosti úradu (napríklad súhlas s koncentráciou spoločností Slovnaft a Benzinol v 90. rokoch) je úrad dlhodobo vnímaný ako profesionálny, nestranný a nezávislý. Vyplýva to aj z prieskumu PMÚ, v ktorom toto hodnotenie vyslovili zástupcovia podnikateľov na Slovensku.¹¹⁸³

TÚ SR

V roku 2008 bol verejným hlasovaním v NR SR odvolaný predseda TÚ SR kvôli nedodržaniu stratégie pri prechode z analógového vysielania na digitálne.¹¹⁸⁴ Podľa odvolaného predsedu však skutočný dôvod predstavovali dohody medzi hlavnou vládnu stranou a komerčnými televíziami, ktoré sa zaviazali, že vo svojom vysielaní nebudú silno kritické voči vláde výmenou za výhodné podmienky tendra, ktoré by vytlačili konkurenciu z digitálneho vysielania.¹¹⁸⁵ Ako skonštatoval jeden z externých odborníkov,¹¹⁸⁶ odvolanie predsedu bolo jasným znakom zasahovania vlády do činnosti nezávislého regulačného úradu. EK poslala na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií list, v ktorom vyjadrila znepokojenie nad odvolaním predsedu TÚ SR a požadovala vysvetlenie tohto kroku. Po preskúmaní prípadu EK začala právne konania v súvislosti s porušením európskej legislatívy o nezávislosti národných telekomunikačných regulačných orgánov. Pod tlakom zo strany EK parlament zmenil postup pri odvolaní predsedu a EK konanie ukončila.¹¹⁸⁷

ÚRSO

V septembri 2009 vstúpil do platnosti európsky „tretí liberalizačný energetický balíček“. Nové nariadenia posilňujú nezávislosť a právomoci regulátorov a zavádzajú nové možnosti usporiadania trhu s elektrinou a plynom.

V októbri 2010 vypracovalo Ministerstvo hospodárstva SR novelu zákona o regulácii v sieťových odvetviach, argumentujúc, že súčasná situácia, v ktorej je predseda ÚRSO zároveň aj predsedom regulačnej rady, nie je v súlade so zákonom.¹¹⁸⁸ Novela tiež predpokladala, že predsedu ÚRSO bude menovať vláda a Regulačná rada bude zrušená. Podľa ministra hospodárstva malo byť zrušenie regulačnej rady iba dočasné, pričom neskôr mala byť vytvorená nová regulačná rada s obmedzenými právomocami a odlišným postavením. Predsedníčka vlády spolu s koalíčnymi stranami však s týmto návrhom nesúhlasili. Predsedníčka vlády sa vyjadrila, že: „vo vyhlásení vlády

¹¹⁸³ Rozhovor vedúceho zamestnanca; interného odborníka, s autorom.

¹¹⁸⁴ The Slovak Spectator, 5 decembra 2008, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/33785/10/parliament_dismisses_telecommunication_office_chairman.html [cit. 9 mája 2011].

¹¹⁸⁵ The Slovak Spectator, 9. decembra 2008, dostupné na:

http://spectator.sme.sk/articles/view/33821/10/european_commission_demands_government_report_on_macaj_dismissal.html [cit. 19 mája 2011].

¹¹⁸⁶ Rozhovor autora s Tomášom Czwitkovicsom, vedúcim editorom týždenníka TREND, v Bratislave, máj 2011.

¹¹⁸⁷ Európska komisia, Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Slovakia, 2010.

¹¹⁸⁸ Plus 7 dní, 21 júla 2011, dostupné na: www.plus7dni.sk/plus7dni/rozhovor/drahy-plyn.html [cit. 16.11.2011].

sa jednoznačne uvádza, že odpolitizujeme činnosť ÚRSO. Ak by predsedu regulačného úradu vymenovala vláda, bol by to krok opačným smerom“.¹¹⁸⁹

Transparentnosť (legislatíva)

PMÚ

V súlade so zákonom o hospodárskej súťaži má PMÚ povinnosť predkladať vláde SR správu o svojej činnosti, a to aspoň raz ročne, alebo kedykoľvek o to vláda požiada. Zákon však nestanovuje termín predkladania správy, ani bližšie nešpecifikuje obsah tejto správy.

Podľa § 24 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže je PMÚ povinný zverejniť právoplatné rozhodnutie úradu, oznámenie o koncentrácii, a ak to povaha veci nevyklučuje, začatie konania vo všetkých ostatných veciach, vyplývajúcich z ustanovení tohto zákona. Úrad pri zverejňovaní oznámenia koncentrácie zverejní účastníkov koncentrácie, povahu koncentrácie a odvetvie hospodárstva, v ktorom koncentrácia vznikla.

Povinnosť zverejnenia je splnená uverejnením v Obchodnom vestníku, na oficiálnej internetovej stránke úradu a sprístupnením právoplatných rozhodnutí úradu v knižnici úradu.

TÚ SR

Podľa zákona o elektronických komunikáciách musí úrad vykonávať svoje povinnosti a vydávať rozhodnutia v súlade s princípmi efektívnosti, objektívnosti, transparentnosti, nediskriminácie, primeranosti a odôvodnenosti.¹¹⁹⁰

Úrad je povinný zverejňovať výročnú správu, návrhy k legislatívnym rozhodnutiam, výsledky analýz relevantných trhov, návrhy o regulačných rozhodnutiach, regulačné nariadenia, tender na nákup tovarov, ako aj objednávky služieb, tovarov a faktúry.

ÚRSO

V súlade so zákonom č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach ÚRSO uverejňuje vo Vestníku úradu a na internetovej stránke právoplatné rozhodnutia a správu o svojej činnosti, zverejňuje správu o dodržiavaní pravidiel pre fungovanie trhu s elektrinou a plynom, poskytuje pre ministerstvo informácie o pridelených kapacitách spojovacích vedení pre cezhraničnú výmenu elektriny a poskytuje na požiadanie orgánov Európskej únie údaje o regulovaných činnostiach.

¹¹⁸⁹ www.energia.sk/weekly-energy-review/vsetky-sekcie/fight-between-board-for-regulation-and-minister-of-economy-deepens/0825/ [cit. 9.6.2011].

¹¹⁹⁰ Zákon o elektronických komunikáciách.

ÚRSO má povinnosť predkladať NR SR k 31. máju správu o svojej činnosti, ako aj správu o vykonávaní regulačnej politiky za predchádzajúci rok.

Transparentnosť (prax)

PMÚ

Verejnosť má voľný prístup ku všetkým výročným správam, ako aj strategickým dokumentom PMÚ, prostredníctvom webovej stránky úradu. Výročná správa je napísaná prehľadne a zrozumiteľne, obsahuje všetky relevantné informácie o činnosti úradu za príslušný rok. Navyše, PMÚ štvrťročne vydáva magazín *Súťažný spravodajca*, ktorý informuje o činnostiach úradu a správach ohľadne samotného úradu.¹¹⁹¹

Z rozhovoru s riadiacim pracovníkom úradu sme sa dozvedeli, že PMÚ považuje transparentnosť za jednu z kľúčových hodnôt.¹¹⁹² Popri výročných správach, prehľadoch správ, sprievodcoch o hospodárskej súťaži, ktoré PMÚ zverejňuje na svojej webovej stránke, taktiež organizuje verejné diskusie a workshopy s cieľom zlepšiť kvalitu práce a efektívnosť úradu.

TÚ SR

Podobne ako v prípade PMÚ, aj webová stránka TÚ SR je prehľadná, komplexná a priebežne aktualizovaná. Verejnosť má prístup ku všetkým výročným správam, rozhodnutiam TÚ SR, ako aj iným strategickým dokumentom. Stránka umožňuje interakciu s verejnosťou, ktorá môže priamo prostredníctvom stránky požadovať informácie o príslušných trhoch, medzinárodné štatistiky či iné informácie v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.

ÚRSO

Webová stránka ÚRSO je po obsahovej stránke vyčerpávajúca, verejnosť má prístup k informáciám, ktoré musí ÚRSO zo zákona sprístupňovať.¹¹⁹³

Stránka ÚRSO však nie je priebežne aktualizovaná, napríklad k 25. júnu 2011 nebola na internete dostupná výročná správa za rok 2010 napriek tomu, že úrad je zo zákona povinný ju sprístupniť k 31. máju nasledujúceho roka.¹¹⁹⁴

Integrita (legislatíva)

PMÚ, TÚ SR, ÚRSO

¹¹⁹¹ Rozhovor autora s vedúcim zamestnancom.

¹¹⁹² Ibid.

¹¹⁹³ V rámci tejto štúdie zaslali výskumníci e-mail so žiadosťou o rozhovor predsedovi, podpredsedovi aj hovorcovi úradu. Predseda úradu neodpovedal na viaceré e-maily, podpredseda úradu preposlal žiadosť o rozhovor predsedovi, ktorý ju následne zaslal hovorcovi. Hovorca ÚRSO v odpovedi uviedol, že všetky informácie ohľadom činnosti a riadení úradu sú dostupné na webovej stránke a odmietol bližšiu spoluprácu s výskumníkmi.

¹¹⁹⁴ Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Výročná správa 2010, Bratislava, 2011.

Legislatívne ustanovenia v súvislosti s integritou zamestnancov regulačných úradov, ich predsedov a podpredsedov, sú obsiahnuté v zákone č. 400/2009 o štátnej službe.¹¹⁹⁵ Zamestnanci štátnej správy nemôžu prijať dary alebo iné výhody okrem darov určitej hodnoty alebo výhod poskytovaných zamestnávateľom.¹¹⁹⁶

Univerzálny etický kódex pre zamestnancov štátnej správy, ktorý by podrobnejšie upravoval otázky integrity zamestnancov, bol súčasťou predchádzajúceho znenia zákona č. 312/2001 o Štátnej službe. Tento etický kódex však nebol zahrnutý do nového zákona a štátnej služby z roku 2009 (zákon č. 400/2009 Z.z.), ktorým sa zrušili ustanovenia predchádzajúceho zákona (zákon č. 312/2001 Z.z.).

V zmysle zákona o štátnej službe sa na zamestnancov štátnej správy nevzťahujú žiadne opatrenia súvisiace s prechodom do súkromnej sféry.¹¹⁹⁷ Majetkové priznania zamestnancov štátnej správy nie sú overované nezávislým audítorom.

Integrita (prax)

PMÚ

PMÚ disponuje vlastným Pracovným poriadkom, ktorý zjednocuje predpisy pre zamestnancov úradu. Tento dokument je však dostupný len na požiadanie. Pracovný poriadok je komplexný dokument, záväzný pre všetkých pracovníkov PMÚ. Pracovný poriadok síce obsahuje ustanovenia ohľadom konfliktu záujmov, ale na druhej strane len stručne upravuje pravidlá prijímania darov a iných výhod. Navyše, táto vnútorná norma nešpecifikuje postihy za jej nedodržiavanie. Celkovo v súvislosti so zamestnancami PMÚ absentujú post-zamestnanecké obmedzenia.

Od roku 2009 úrad zaznamenal tri prípady porušenia pracovného poriadku zamestnancami. Vo všetkých troch prípadoch bol príslušným zamestnancom znížené osobné ohodnotenie.¹¹⁹⁸

TÚ SR

Hoci TÚ SR nedisponuje osobitným etickým kódexom, má zavedený platný Služobný poriadok a Pracovný poriadok.¹¹⁹⁹ Ani jeden z týchto dokumentov však nie je prístupný na internete a sú dostupné len na vyžiadanie. Pracovný poriadok a Služobný poriadok TÚ SR pojednávajú veľmi vágnym jazykom o pracovnej disciplíne zamestnancov voči zamestnávateľovi a nevenujú sa problematike konflikte záujmov alebo pravidlám ohľadom prijímania darov.

ÚRSO

Z dostupných informácií vyplýva, že v oblastiach etiky sa ÚRSO riadi zákonom o štátnej službe.¹²⁰⁰ Ten však od roku 2009 neobsahuje etický kódex pre zamestnancov v štátnej správe.

¹¹⁹⁵ Zrušený Zákon č. 312/2001 Z.z. zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹¹⁹⁶ § 61 Zákona o štátnej službe.

¹¹⁹⁷ Obmedzenia sa vzťahujú len na predsedov ústredných štátnych orgánov, ale nie na regulačné orgány poskytovateľov služieb

¹¹⁹⁸ Rozhovor autora s hovorcom TÚ SR Romanom Vavrom, Bratislava.

¹¹⁹⁹ Ibid.

¹²⁰⁰ Písomná komunikácia s p. Jančiarovou, hovorkyňou Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, Bratislava, 2. júna 2011.

Zodpovedanie sa (legislatíva)

PMÚ

Voči prvostupňovému rozhodnutiu PMÚ majú účastníci konania možnosť odvolať sa. O rozklade rozhoduje Rada úradu – kolektívny rozhodovací orgán, ktorý má 7 členov, z toho 5 externých odborníkov na oblasť hospodárskej súťaže.

Po doručení rozkladu podnikateľa Rada úradu preverí postup prvostupňového orgánu, zaoberá sa námietkami a v prípade potreby doplní dokazovanie. Rada vydáva druhostupňové rozhodnutie, pričom môže rozhodnutie prvého stupňa potvrdiť, zmeniť, zrušiť v celom rozsahu či zastaviť konanie z procesných dôvodov.¹²⁰¹

Ak podnikateľ nesúhlasí s rozhodnutím Rady, môže podať odvolanie na okresný súd až Najvyšší súd SR.¹²⁰²

PMÚ podlieha kontrole NKÚ. PMÚ o svojej činnosti informuje NR SR prostredníctvom každoročného predkladania výročných správ.

TÚ SR

TÚ SR podlieha kontrole NKÚ a má povinnosť predkladať NR SR správy o svojej činnosti.

ÚRSO

Proti rozhodnutiam prvého stupňa, ktoré vydávajú jednotlivé odbory ÚRSO, sa možno odvolať na Regulačnú radu a proti rozhodnutiam druhého stupňa možno vzniesť námietky na súde. ÚRSO podlieha kontrole NKÚ.¹²⁰³ ÚRSO má taktiež povinnosť predkladať NR SR každoročne správu o svojej činnosti.

Zodpovedanie sa (prax)

PMÚ

V roku 2010 preskúmala Rada PMÚ 6 rozhodnutí prvého stupňa. Skutočnosť, že Rada nepotvrdila ani jedno z týchto rozhodnutí, je negatívnym znakom kvality orgánu prvého stupňa. V 3 prípadoch Rada prvostupňové rozhodnutia pozmenila a vo zvyšných 3 prípadoch došlo k zrušeniu rozhodnutí a k následnej obnove konania na orgáne prvého stupňa.¹²⁰⁴

V uplynulom desaťročí mal PMÚ často problémy odôvodniť svoje rozhodnutia v konaniach na okresných súdoch alebo na Najvyššom súde SR, najmä v súvislosti s udelením vysokých sankcií. V

¹²⁰¹ Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2010, Bratislava, 2009.

¹²⁰² Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2009, Bratislava, 2008.

¹²⁰³ www.urso.gov.sk/sk/legislativa/zakony [cit 10. októbra 2011].

¹²⁰⁴ Protimonopolný úrad SR, Výročná správa 2009, Bratislava, 2008.

roku 2009 okresné sudy zrušili 50% preskúmaných rozhodnutí PMÚ. Podobne to bolo aj na Najvyššom súde SR, ktorý v roku 2009 zrušil 50% rozhodnutí PMÚ, zvyšných 50% prípadov potvrdil. V roku 2010 okresné sudy zrušili 50% rozhodnutí prvého stupňa a Najvyšší súd potvrdil len 20% rozhodnutí PMÚ.

Opakované a časté anulácie rozhodnutí PMÚ môžu predĺžiť obdobie, počas ktorého dochádza na trhu k zamedzovaniu konkurencie, čo sa môže odraziť na fungovaní trhu.¹²⁰⁵

ÚRSO

Napriek tomu, že proti prvostupňovým rozhodnutiam oddelení ÚRSO sa možno odvolať na Regulačnú radu a rozhodnutia druhého stupňa (Regulačnej rady) môže preskúmať súd, nie sú k dispozícii žiadne údaje, týkajúce sa počtu odvolaní, doručených Regulačnej rade alebo súdom.

8.19 Záujmové skupiny

V rámci piliera záujmové skupiny boli hodnotené tri združenia, resp. komory: Advokátska komora, Komora exekútorov a Notárska komora.

Advokátska komora

Slovenská advokátska komora (ďalej len SAK) je nezávislá samosprávna stavovská organizácia, združujúca advokátov a advokátskych koncipientov. V súčasnosti združuje okolo 4700 advokátov a 1700 koncipientov¹²⁰⁶.

Advokácia pomáha uskutočňovať ústavné právo občanov na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy občanov a právnických osôb v súlade s Ústavou SR a zákonmi. Advokátsku činnosť a činnosť SAK upravuje zákon č. 586/2003 Z.z. o advokácii, súčasťou ktorého sú aj prevzaté nariadenia EÚ v oblasti advokácie.

Komora exekútorov

Slovenská komora exekútorov (ďalej len SKE) je samosprávna stavovská organizácia, združujúca všetkých exekútorov. Cieľom komory je zastupovať záujmy exekútorov, dohliadať nad ich činnosťou, ktorú upravuje zákon č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti, tzv. Exekučný poriadok.

Notárska komora

Notárska komora Slovenskej republiky (ďalej len NK SR) je samosprávnou stavovskou organizáciou, združujúcou všetkých notárov. Jej cieľom je chrániť záujmy notárov a dohliadať nad ich činnosťou, ktorú upravuje zákon č. 323/1992 Z.z. o notároch a činnosti notárov, tzv. Notársky poriadok. Zákon takisto definuje aktivity a funkcie NK SR.

Hodnotenie

Zdroje (legislatíva a prax)

¹²⁰⁵ Protimonopolný úrad SR, Súťažný spravodajca 01/2011, Bratislava, 2011.

¹²⁰⁶ www.sak.sk

Advokátska komora

Členstvo v SAK je povinné pre všetkých advokátov a je zákonnou podmienkou na vykonávanie advokácie. Rozsah činnosti a základné pravidlá pre advokátov sú definované v zákone o advokácii, ktorým sa riadi aj SAK ako základná organizácia ustanovená na základe tohto zákona.¹²⁰⁷ Vedenie SAK má za úlohu zastupovať, ochraňovať a presadzovať záujmy advokátov vo všetkých oblastiach. Podľa zákona o advokácii riadia komoru jej základné orgány, ktorými sú: konferencia advokátov, predsedníctvo, revízna a disciplinárna komisia. Konferencia prijíma vnútorné pravidlá SAK a volí zvyšné orgány. Predsedníctvo tvoria deväti členovia, rovnaký počet má aj revízna komisia a disciplinárna komisia sa skladá z 31 členov, pracujúcich v trojčlenných senátoch.

Hlavným zdrojom finančných príjmov SAK sú členské príspevky členov, ktoré si určuje samotná SAK. Ich výšku stanovuje konferencia advokátov uznesením o príspevku na činnosť SAK a jeho navýšenie o infláciu má v kompetencii predsedníctvo SAK.¹²⁰⁸ V samotnom uznesení je definovaná úloha príspevku ako hlavného finančného zdroja úhrady nákladov spojených s činnosťou SAK.¹²⁰⁹ Pôvodná výška príspevku, ktorá bola v roku 2004 stanovená na 6.000 SKK ročne¹²¹⁰, nebola doposiaľ výrazne navýšená a koncom roku 2010 ju predsedníctvo stanovilo na sumu 219 EUR na rok 2011.¹²¹¹ Na rok 2012 bol príspevok zvýšený na 221 EUR.¹²¹² Nezaplatenie príspevku v lehote troch mesiacov od splatnosti je dôvodom na začatie disciplinárneho konania.¹²¹³ Vyzberané príspevky spravuje predsedníctvo SAK podľa rozpočtu. Za hospodárenie sa zodpovedá konferencii, ktorej predkladá správu.¹²¹⁴ S príjmom SAK nepriamo súvisí aj odmeňovanie samotných advokátov za vykonané úkony. To je regulované štátom, konkrétne ministerstvom spravodlivosti, prostredníctvom vyhlášky o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb.¹²¹⁵ Vyhláška slúži ako nástroj na stanovenie základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby,¹²¹⁶ čo v praxi umožňuje advokátom transparentne komunikovať klientom výšku odmeny za poskytované služby. Zároveň, na základe ich výšky, dochádza k stanoveniu náhrad súdnych trov. Odmena nad rámec stanovených taríf je možná po dohode klient - advokát.

V praxi nie sú zaznamenané nedostatky SAK v oblasti zdrojov, či už finančných, technických alebo ľudských.¹²¹⁷ Tvorba rozpočtu je delegovaná na predsedníctvo, detailný rozpočet SAK je však dostupný len advokátskej obci, nie širšej verejnosti. Mnohé informácie o fungovaní komory sú voči členom komunikované prostredníctvom Bulletinu slovenskej advokácie,¹²¹⁸ ktorý je dostupný na internete aj pre verejnosť, a prostredníctvom publikácie Predpisy slovenskej advokácie, ktorá však verejne nie je dostupná a limituje tak kontrolu činnosti fungovania komory zo strany verejnosti. Za svoje členstvo v SAK, ktoré je povinné, získavajú advokáti, okrem presadzovania záujmov advokátov a advokácie zo strany SAK, iba formálne benefity ako napr. vestníky, pravidelný bulletin a informácie o činnosti komory. Školenia poskytované SAK sú pre členov spoplatnené.¹²¹⁹

¹²⁰⁷ Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²⁰⁸ § 2, ods. 2 Uznesenie Konferencie advokátov o príspevku na činnosť SAK, dostupné na: www.sak.sk

¹²⁰⁹ § 1, ods. 1, ibid.

¹²¹⁰ § 2, ods. 1, ibid.

¹²¹¹ Ibid.

¹²¹² Uznesenie predsedníctva SAK č.32/11/2011, čl.1. vo vestníku SAK, čiastka 26, ročník 2011.

¹²¹³ § 3, ods.3, ibid

¹²¹⁴ § 1, ods.1 a 2 ibid.

¹²¹⁵ Vyhláška č.655/2004 o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb

http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1

¹²¹⁶ § 10, ibid.

¹²¹⁷ Rozhovor autora so Štefanom Ondrišom, predsedom Disciplinárnej komisie SAK, v Bratislave, dňa 18.1.2012.

¹²¹⁸ dostupné na www.sak.sk

¹²¹⁹ Rozhovor autora s anonymným zdrojom, 16.1.2012 v Bratislave.

Komora exekútorov

Členstvo v SKE je povinné pre všetkých exekútorov. Exekútor sa členom stáva dňom vymenovania do funkcie exekútora ministerkou spravodlivosti.¹²²⁰ SKE vedie zoznam exekútorov. Hlavnými príjmami SKE sú členské príspevky, dary a iné príjmy. Členské príspevky platia povinne všetci exekútori.¹²²¹

Hlavnými orgánmi SKE, volenými na tri roky, sú konferencia, prezídium, revízna komisia, disciplinárna komisia a vzdelávacia komisia. Na čele komory stojí prezident komory, ktorého volí prezídium. Konferenciu tvoria všetci exekútori, ktorí volia členov jednotlivých orgánov SKE. Výkonným orgánom SKE je prezídium, ktoré zastupuje SKE navonok, ako aj hospodári s majetkom SKE.¹²²² Rozpočet SKE je určovaný samotnými členmi komory.

Notárska komora

Zákon definuje notára ako štátom určenú a splnomocnenú osobu pre výkon notárskej činnosti, ktorú zo zákona chápe ako výkon verejnej moci. Členstvo v Notárskej komore je povinné a je zákonným predpokladom pre výkon notárskej pozície. Notár sa stáva členom komory dňom vymenovania zo strany ministerky spravodlivosti. Kompetencie, prax a samosprávnú činnosť notárov upravuje zákon, zatiaľ čo Notárska komora má ako právnická osoba na starosti ochranu záujmov všetkých svojich členov. Hlavnými orgánmi komory sú: konferencia notárov, prezídium komory, revízna komisia, disciplinárna komisia a vzdelávacia komisia. Konferencia notárov ako najvyšší orgán tvorený všetkými členmi komory volí členov ostatných orgánov. Prezídium komory reprezentuje záujmy notárov navonok a realizuje výberové konania na nových notárov.

Nezávislosť (legislatíva a prax)

Advokátska komora

Podľa zákona je komora nezávislou inštitúciou, riadenou svojimi vlastnými orgánmi. Konferencia advokátov je zodpovedná za svoj vlastný rozpočet. Príjmy rozpočtu zo zákona tvoria členské príspevky členov SAK. Ich výšku stanovuje konferencia advokátov uznesením o príspevku na činnosť SAK a jeho navýšenie o infláciu má v kompetencii predsedníctvo SAK.¹²²³ Tvorba rozpočtu je delegovaná na predsedníctvo.¹²²⁴ Jedinou nepriamou reguláciou zo strany štátu v oblasti rozpočtu je určovanie základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby prostredníctvom vyhlášky.¹²²⁵

Zákon presne určuje základné pravidlá prijímania nových členov SAK. Každý záujemca na vstup do SAK musí spĺňať podmienky stanovené v zákone, medzi ktoré patria plná spôsobilosť na výkon právnych úkonov, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, prax na pozícii advokátskeho koncipienta v rozsahu najmenej tri roky, úspešné zloženie advokátskej skúšky, bezúhonnosť, absencia predošlého uloženia disciplinárneho opatrenia vo forme vyčiarknutia zo

¹²²⁰ § 212 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti..

¹²²¹ *ibid.*

¹²²² § 212, § 213 a 214 *ibid.*

¹²²³ § 2, ods. 2 Uznesenie Konferencie advokátov o príspevku na činnosť SAK, dostupné na: www.sak.sk

¹²²⁴ rozhovor autora so Š. Ondrišom.

¹²²⁵ § 10, *ibid.*

zoznamu advokátov, zoznamu koncipientov, zoznamu komerčných právnikov alebo vo forme pozbavenia výkonu funkcie exekútora, prokurátora, sudcu alebo notárskeho úradu, ďalej zloženie sľubu, ukončenie výkonu pracovnej činnosti alebo členstva v orgánoch, ktoré sú podľa zákona nezlučiteľné s povolaním advokáta, a splnenie ďalších podmienok definovaných zákonom.¹²²⁶ Predsedníctvo SAK vydalo k prijímaniu nových členov komory Skúšobný poriadok SAK, v ktorom definuje samotný proces. Po splnení uvedených podmienok musí kandidát na vstup do SAK prejsť špeciálnym testom. Advokátske skúšky sa uskutočňujú pravidelne dvakrát do roka, v termínoch jar - jeseň. O ich konaní sú koncipienti informovaní prostredníctvom pravidelného Bulletinu slovenskej advokácie.¹²²⁷ V prípade, že záujemca spĺňa predpísané predpoklady, môže sa poštou prihlásiť na skúšky, ktoré sú však limitované počtom uchádzačov a preto je potrebné prihlásiť sa čo najskôr, inak môže dôjsť k situácii, že záujemca o advokátske skúšky bude musieť čakať šesť mesiacov na ďalšie skúšky.¹²²⁸ Systém registrácie uchádzačov nie je verejne dostupný. Záujemcovia majú k dispozícii sedem okruhov otázok na ústnu skúšku.¹²²⁹ Dostupné štatistiky ukazujú, že úspešnosť uchádzačov na skúškach je vysoká. Na prvom jesennom termíne v roku 2008 sa zúčastnilo 65 záujemcov, celkovo prospelo 58 z nich (89%), nepropelo 5 (8%) a 2 sa nezúčastnili ústnej skúšky.¹²³⁰

Zákon ďalej uvádza nezávislosť advokáta ako predpoklad pre výkon advokátskej činnosti.¹²³¹ Pri výkone svojho povolania sa preto advokát riadi len platnými predpismi a zákonmi a v rámci možností poskytnutých právnym poriadkom sa riadi príkazmi svojho klienta.¹²³²

Zákon stanovuje podmienky pre odobratie oprávnenia vykonávať advokáciu. Advokátska komora pozastaví výkon advokácie (odoberie oprávnenie) advokátovi, ktorý:

- a) bol v čase registrácie v pracovnom pomere (s výnimkou pedagogickej, publicistickej, literárnej, vedeckej alebo umeleckej činnosti) a vykonáva činnosť, ktorá je nezlučiteľná s povahou etických zásad a profesie advokáta,
- b) je uväznený, vzatý do väzby, alebo podlieha disciplinárnemu postihu pozastavenia činnosti advokáta,
- c) bol súdom prvého stupňa uznaný za vinného z úmyselného trestného činu,
- d) písomne požiadal o pozastavenie výkonu advokácie a preukáže, že určil svojho zástupcu.

Advokátska komora môže (a nemusí) výkon advokácie pozastaviť, ak:

- a) sa začalo konanie o pozbavení alebo obmedzení spôsobilosti advokáta na právne úkony, s platnosťou až do prijatia konečného rozhodnutia,
- b) ak sa začalo trestné stíhanie advokáta, s platnosťou až do prijatia konečného rozhodnutia.

Disciplinárna komisia SAK rozhoduje (v rámci disciplinárneho panelu) o disciplinárnych previneniach svojich členov, ktorými sú: advokáti, európski advokáti, advokátski koncipienti, medzinárodní advokáti a zahraniční advokáti. Proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie je možné odvolanie, keď odvolacím orgánom je predsedníctvo komory. Presný počet disciplinárnych konaní nie je verejne dostupný.

¹²²⁶ § 3, ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²²⁷ Napríklad Bulletin slovenskej advokácie, č.7-8, rok 2009, str.55.

¹²²⁸ rozhovor autora so Š. Ondříšom.

¹²²⁹ dostupné na www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/skusky/otazky/obcianske

¹²³⁰ Bulletin slovenskej advokácie, č.3, rok 2009, str.40

¹²³¹ § 2, ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²³² ibid.

V prípade nespokojnosti môže klient, resp. každý občan podať na advokáta sťažnosť, ktorej vybavenie zabezpečuje oddelenie sťažností SAK.¹²³³ To postupuje relevantné sťažnosti Revíznej komisii.

Komora exekútorov

Činnosť komory je financovaná z členských príspevkov exekútorov, darov a iných príjmov.¹²³⁴ Výšku členského príspevku schvaľuje konferencia exekútorov.¹²³⁵ Podľa Exekučného poriadku sa k návrhu rozpočtu SKE vyjadruje revízna komisia, ktorej schválením prechádza aj ročný záverečný účet SKE.¹²³⁶

Zákon špecifikuje podmienky, za ktorých sa exekútorský koncipient môže stať exekútorom. Medzi základnými podmienkami pre vymenovanie občana do funkcie exekútora patria: plná spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, bezúhonnosť, získanie exekučnej alebo súdnej praxe súvisiacej s výkonom rozhodnutia v rozsahu najmenej tri roky, úspešné zloženie odbornej skúšky a absencia predošlého uloženia disciplinárneho opatrenia, ktorým bol záujemca zbavený výkonu funkcie exekútora, prokurátora, sudcu, alebo notárskeho úradu, alebo bol vyčiarknutý zo zoznamu advokátov.¹²³⁷ Právna úprava neobsahuje podmienku vypísania výberového konania pre účel obsadenia voľnej funkcie exekútora.

V zmysle ustanovení § 4 ods.1 Etického kódexu súdneho exekútora je exekútor povinný vykonávať svoju činnosť nezainteresovane, nezaujato a nestranne. Exekútor má taktiež povinnosť zdržať sa zvýhodňovania alebo diskriminovania účastníkov konania na základe ich rasy, veku, pohlavia majetkových pomerov alebo náboženského, politického či iného presvedčenia, a uplatňovať princíp rovnosti účastníkov.¹²³⁸ V záujme zachovania nestrannosti a nezávislosti ukladá exekútorovi Etický kódex súdneho exekútora povinnosť nereagovať na zasahovanie zo strany účastníkov a tretích osôb, ktoré by mohlo jeho nestrannosť ohroziť.¹²³⁹

Podávanie sťažností a postup pri ich vybavovaní sú upravené Exekučným poriadkom a Smernicou na vybavovanie sťažností na činnosť súdnych exekútorov. Podľa tejto smernice môžu občania podať sťažnosť na činnosť exekútora, pokiaľ sa domnievajú, že ňou boli porušené ich práva alebo právom chránené záujmy, alebo v prípade nedostatkov v práci exekútora a jeho porušenia právnych predpisov.¹²⁴⁰ Na vybavenie sťažností na exekútorov je príslušná SKE. Sťažnosti ohľadom činnosti SKE vybavuje Ministerstvo spravodlivosti SR, na ktoré majú občania možnosť sa obrátiť aj v prípade nespokojnosti s výsledkom prešetrenia ich sťažnosti komorou.¹²⁴¹

¹²³³ § 2, ods. 2 Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/doc/37/42/_docList_/rows/124/attr/name/preview.

¹²³⁴ § 212, ods. 5 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²³⁵ § 213, ods. 4, písm. d) zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²³⁶ § 216, ods. 3 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²³⁷ § 10, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²³⁸ § 4, ods. 1 a 2 Etický kódex súdneho exekútora.

¹²³⁹ § 4, ods. 3 Etický kódex súdneho exekútora.

¹²⁴⁰ § 4, ods. 1 Smernica na vybavovanie sťažností na činnosť súdnych exekútorov.

¹²⁴¹ § 218a, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

Výkon funkcie exekútora môže zaniknúť z dôvodu smrti exekútora, vyhlásenia exekútora za mŕtveho alebo odvolania exekútora.¹²⁴² O odvolaní exekútora rozhoduje minister spravodlivosti na základe návrhu komory. Dôvody na odvolanie exekútora sú uvedené v ustanovení § 16 ods. 2 Exekučného poriadku.¹²⁴³

Exekútorovi môže v prípade disciplinárneho previnenia uložiť disciplinárne opatrenie disciplinárna komisia.¹²⁴⁴ Možné disciplinárne opatrenia sú špecifikované v ustanovení § 221 ods. 1 a 2. Pokiaľ sa exekútor dopustí závažného disciplinárneho previnenia, môže byť pozbavený svojej funkcie.¹²⁴⁵

Notárska komora

Príjmy Notárskej komory tvoria členské príspevky, dary a iné príjmy. Maximálna výška odmeny pre Notársku komoru za prístup do Centrálného informačného systému je 33,19 EUR podľa vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 423/2002 Z.z. o odmene Notárskej komore Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. S majetkom NK SR hospodári prezídium, ktoré aj zostavuje rozpočet komory. Jeho znenie je pre notárov dostupné, verejnosť k nemu však prístup nemá.

Štát prostredníctvom ministerky spravodlivosti priamo reguluje počet notárskych úradov.¹²⁴⁶ Notári sú vyberaní v rámci výberových konaní, ktoré uskutočňuje prezídium komory podľa kritérií, stanovených v Notárskom poriadku.¹²⁴⁷ Požadované kritéria sú nasledovné: občianstvo SR, spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo, právnická prax v rozsahu päť rokov, zloženie notárskej skúšky, čistý register trestov a absencia predchádzajúcich disciplinárnych previnení. Pravidlá pre výberové konanie sú stanovované vnútorným predpisom komory, zvanom „Poriadok výberového konania Notárskej komory SR“.¹²⁴⁸ Výberové konanie má dve časti – písomnú a ústnu. Rozhodnutie, prijaté prezídiom komory, je považované za konečné a nie je možné sa proti nemu odvolať. Úspešní uchádzači sú následne vymenovaní ministerkou spravodlivosti. NK SR nezverejňuje informácie o hodnotení jednotlivých kandidátov. V súčasnosti je na web stránke NK SR zverejnené výberové konanie na obsadenie piatich voľných notárskych miest, o ktorých rozhodla ministerka spravodlivosti. Uchádzači majú dostatočný čas (18 dní) na zaslanie prihlášky.¹²⁴⁹

Funkcie v Notárskej komore sú čestné a neplatené. Notárom, zastávajúcim špeciálne pozície, sa nahrádza len strata času a ich skutočné výdavky. Členovia všetkých orgánov sú volení konferenciou notárov. Prezident a viceprezident komory sú volení z členov prezídia komory.¹²⁵⁰ V zmysle Notárskeho poriadku notár koná vždy čestne a nezávisle, pričom je viazaný len ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi. Notársky poriadok ani ďalšie zákony inak neobsahujú žiadnu výslovnú zmienku, vzťahujúcu sa na nezávislosť výkonu ich funkcie.

¹²⁴² § 16, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁴³ Medzi ne patria: a) žiadosť exekútora o odvolanie, b) strata občianstva SR, c) pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti exekútora na právne úkony, d) odsúdenie za úmyselný trestný čin alebo trestný čin súvisiaci s činnosťou podľa Exekučného poriadku, e) prijatie disciplinárneho opatrenia o zbavení funkcie exekútora, f) zánik poistenia zodpovednosti za škodu, g) nezačatie vykonávania funkcie exekútora do troch mesiacov po vymenovaní, h) strata trvalej spôsobilosti exekútora na výkon funkcie vzhľadom na jeho zdravotný stav na základe právoplatného rozhodnutia súdu, i) výkon pracovnej činnosti alebo členstvo v orgánoch, ktoré sú podľa zákona nezlučiteľné s funkciou exekútora, j) nezloženie peňažnej zábezpeky v určenej lehote na úhradu trov spojených so zabezpečením vykonania auditu.

¹²⁴⁴ § 225 ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁴⁵ § 221, ods. 2, písm. c) ibid.

¹²⁴⁶ Dostupné na www.notar.sk/Notarskakomora/Vyberovekonania.aspx

¹²⁴⁷ Zákon č. 323/92 Zb. o notároch a notárskej činnosti

¹²⁴⁸ Poriadok výberového konania Notárskej komory SR, dostupné na:

www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/Poriadokvyberovekonania.aspx.

¹²⁴⁹ Dostupné na www.notar.sk/Notarskakomora/Vyberovekonania.aspx

¹²⁵⁰ § 29 až 35, Zákon č. 323/92 Zb. o notároch a notárskej činnosti

Dôležitým ustanovením z hľadiska nezávislosti komory je úprava výberového konania. Napriek tomu, že konanie je vedené prezídiom komory, ministerstvo (na základe rozhodnutia ministra spravodlivosti) môže (ale nemusí) za seba delegovať dvoch zástupcov do prezídia komory, aby sa mohli zúčastniť rozhodovania vo výberovom konaní.¹²⁵¹

Členstvo v Notárskej komore je zo zákona spojené so samotným výkonom profesie notára. Z tohto dôvodu členstvo aj výkon profesie zaniká v prípade, že je notár odvolaný, v prípade jeho smrti a ak bol vyhlásený za mŕtveho. Notár môže byť odvolaný ministerkou spravodlivosti.¹²⁵² Notár môže byť zbavený výkonu činnosti aj v disciplinárnom konaní začatým ministerkou spravodlivosti, predsedom krajského súdu alebo prezidentom komory. Prijatie rozhodnutia v tejto veci je potom v kompetencii disciplinárnej komisie.¹²⁵³

Transparentnosť (legislatíva a prax)

Advokátska komora

Základnou formou internej kontroly činnosti SAK je kontrola plnenia uznesení, prijatých konferenciou advokátov a kontrola činnosti predsedníctva komory, ktorou je poverená revízna komisia.¹²⁵⁴ Revízna komisia taktiež vykonáva dohľad nad riadnym výkonom advokácie.¹²⁵⁵

Zákon o advokácii nevyžaduje zverejňovanie zoznamu členov SAK, ich životopisov alebo majetkových priznaní. Rovnako absentujú ustanovenia, ktoré by vyžadovali zverejňovanie informácií o samotnej komore, ako napríklad štatistiky o jej činnosti, rozpočte alebo povinnosť zverejňovať výročné správy. Členovia SAK nie sú zo zákona povinní podávať majetkové priznanie. SAK neposkytuje tieto informácie ani nad rámec zákona.

Práva a povinnosti advokáta sú stanovené v ustanovení § 18 zákona o advokácii. Advokát je v zmysle tohto zákona povinný chrániť a presadzovať práva a záujmy svojho klienta a riadiť sa jeho pokynmi. Ak je príkaz klienta v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, advokát ním nie je viazaný. Advokát je povinný postupovať pri výkone činnosti s odbornou starostlivosťou, čo znamená, že koná čestne a svedomito, primerane a dôsledne používa všetky zákonné prostriedky v záujme svojho klienta. Advokát je tiež povinný starať sa o efektívne vynakladanie prostriedkov klienta na právne služby.

Advokát pri výkone advokácie postupuje takým spôsobom, že dodržiava dôstojnosť advokátskeho stavu. Je povinný dodržiavať pravidlá profesijnej etiky a ďalších pravidiel určených komorou. Advokátsky poriadok rozvíja povinnosti uvedené v zákone a obsahuje ustanovenia, týkajúce sa povinností advokátov voči klientom, iným advokátom a advokátskej komore, ktoré vychádzajú zo

¹²⁵¹ čl. IV, Poriadok výberového konania Notárskej komory SR, dostupné na:

<http://www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/Poriadokvyberovehokonania.aspx>

¹²⁵² Odvolaný môže byť z nasledovných dôvodov: a) na základe žiadosti samotného notára, b) z dôvodu straty občianstva SR, c) v prípade, že bola notárova spôsobilosť na právne úkony obmedzená alebo odobratá, d) v prípade, že bol notár uznaný vinným z úmyselného trestného činu alebo trestného činu súvisiaceho s činnosťou notára, e) v prípade, že bol notár zbavený oprávnenia vykonávať činnosť notára na základe disciplinárneho opatrenia, f) v prípade, že zákonné poistenie pre prípad zodpovednosti za škodu zaniklo a notár ho napriek varovaniu komory neobnoví, g) v prípade, že si notár do troch mesiacov po zložení sľubu neotvorí kanceláriu a nezačne vykonávať notársku činnosť, h) v prípade, že podľa lekárskej správy je zdravotný stav notára nevyhovujúci pre výkon notárskej činnosti a táto skutočnosť bola potvrdená súdom.

¹²⁵³ § 14,91,92,93, Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti.

¹²⁵⁴ § 73, ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²⁵⁵ § 73, ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

zákona a etických noriem.¹²⁵⁶ V § 4, ods. 3 pomerne presne definuje konflikt záujmov advokáta vo vzťahu ku klientovi, t.j. situácie, v ktorých musí odmietnuť poskytovanie právnych služieb klientovi.

Na vnútorné rozhodovacie procesy v rámci SAK sa vzťahuje zákon o advokácii. Disciplinárne konanie je regulované pravidlami a lehotami vyplývajúcimi zo zákona o advokácii a Disciplinárneho poriadku SAK. Disciplinárnu komisiu volia všetci advokáti v rámci zasadnutí konferencie. Zvolení členovia disciplinárnej komisie následne zo svojich radov volia predsedu.¹²⁵⁷

Komora exekútorov

Podľa Exekučného poriadku Ministerstvo spravodlivosti SR dohliada na činnosť exekútorov a činnosť SKE.¹²⁵⁸ Ministerstvo sleduje, či sú postupy exekútorov v konkrétnych veciach v súlade so zákonom, vykonáva pravidelné previerky exekútorských úradov a spisov, a hodnotí správy komory o výsledkoch exekučnej činnosti a výsledkoch prešetrovania sťažností na činnosť exekútorov.¹²⁵⁹ Samotná komora vykonáva dohľad nad činnosťou exekútorov.¹²⁶⁰

Právna úprava nevyžaduje zverejňovanie zoznamu členov SKE, ich životopisov alebo majetkových priznaní. Rovnako absentujú ustanovenia, ktoré by vyžadovali zverejňovanie informácií o samotnej komore, napríklad štatistiky o jej činnosti, rozpočte alebo zverejňovanie výročných správ. Vzhľadom na absenciu úpravy výberového konania chýbajú aj pravidlá o zverejňovaní voľných miest exekútorov a ich obsadzovania.

Povinnosti exekútorov upravuje Etický kódex súdneho exekútora. Kódex obsahuje ustanovenia, týkajúce sa povinností exekútorov voči štátu, súdom a iným orgánom, a účastníkom exekučného konania a tretím osobám. Kódex ďalej reguluje povinnosti exekútorov voči koncipientom a zamestnancom, exekútorskému úradu a komore. Kódex poskytuje aj základné pravidlá súťaže medzi exekútormi. Právna úprava nestanovuje členom Slovenskej komory exekútorov povinnosť podávať majetkové priznanie.

Postup vybavovania sťažností, pravidlá a lehoty definuje exekučný poriadok a Smernica na vybavovanie sťažností na činnosť exekútorov. Disciplinárne konanie je regulované pravidlami a lehotami vyplývajúcimi z Exekučného poriadku.

Notárska komora

Štát prenáša časť svojich právomocí na notára a vytvára zákonné garancie, aby sa notári nevenovali iným činnostiam. Ide najmä o zákonom zverené kompetencie, pevnú tarifu, štátom regulovaný počet notárskych úradov a podobne. Nekompatibilitu výkonu notárskej činnosti s inou zárobkovou činnosťou stanovuje štát v § 6 Notárskeho poriadku. Štátny dohľad nad činnosťou notárov je vykonávaný ministerstvom spravodlivosti. Vnútorný dohľad vykonáva prezídium komory. Ministerka rieši sťažnosti na komoru a komora rieši sťažnosti na notárov.

¹²⁵⁶ Advokátsky poriadok, dostupný na: www.sak.sk

¹²⁵⁷ Rozhovor autora so Š.Ondříšom

¹²⁵⁸ § 8, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁵⁹ Ibid.

¹²⁶⁰ § 212, ods. 3 ibid.

V zmysle Čl. II Poriadku výberového konania Notárskej komory SR je prezídium komory povinné vyhlásiť výberové konanie pri obsadzovaní voľného miesta notára a verejne informovať o výberovom konaní prostredníctvom svojej webovej stránky.

Právna úprava nevyžaduje zverejňovanie životopisov členov Notárskej komory SR alebo ich majetkových priznaní. Rovnako zverejňovanie výročnej správy NK SR nie je vyžadované zákonom. NK SR vedie Centrálny informačný systém komory a v rámci neho jednotlivé notárske centrálné registre, ktoré sú verejnými zoznamami, vedenými v elektronickej podobe, do ktorých sa zapisujú zákonom ustanovené údaje. Sú verejne prístupné na www.notar.sk okrem údajov, ktoré zákon neumožňuje zverejňovať.¹²⁶¹ Členom Notárskej komory nevyplýva zo zákona povinnosť podávať majetkové priznanie.

Notárska komora v roku 2000 vytvorila svoj vlastný kódex správania sa, zvaný „Etický kódex notára“, ktorý upravuje povinnosti notára voči štátu a širokej verejnosti, povinnosti notára voči svojim klientom a záväzky notára voči svojej profesii. Porušenie Etického kódexu notárom môže predstavovať dôvod na uloženie disciplinárneho opatrenia.¹²⁶²

Pravidlá a lehoty pre rozhodovanie a postupy v oblasti disciplinárnych konaní, ako aj v oblasti výberových konaní, sú stanovené Notárskym poriadkom. Pravidlá a lehoty na vybavovanie sťažností ustanovuje osobitný zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

Zodpovedanie sa (legislatíva a prax)

Advokátska komora

SAK je spravovaná svojimi orgánmi v súlade so zákonom o advokácii. Komora nepodlieha štátnemu dohľadu a samotná komora vykonáva dohľad nad výkonom advokácie. SAK nevyplýva zo zákona povinnosť zverejňovať výročné správy, čo v praxi znižuje možnosť verejnej kontroly.

Občan môže na advokáta podať sťažnosť, ktorej vybavenie zabezpečuje oddelenie sťažností Slovenskej advokátskej komory¹²⁶³ a následne Revízná komisia. Prehľad sťažností, respektíve relevantné štatistiky, nie sú pravidelne zverejňované.

Advokát sa môže odvolať proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu, ktorým mu bol uložený disciplinárny postih vo forme písomného napomenutia, verejného napomenutia alebo peňažnej pokuty, v lehote do 15 dní od doručenia rozhodnutia.¹²⁶⁴ V prípade uloženia disciplinárnych postihu pozastavenia výkonu advokácie alebo vyčiarknutia zo zoznamu advokátov má disciplinárne obvinená osoba možnosť požiadať Najvyšší súd SR o preskúmanie rozhodnutia.¹²⁶⁵

Advokátovi môže disciplinárny senát v prípade disciplinárneho previnenia uložiť disciplinárny postih písomného napomenutia, verejného napomenutia, peňažnej pokuty, pozastavenia výkonu advokácie alebo vyčiarknutia zo zoznamu advokátov.¹²⁶⁶ V praxi sa verejné napomenutia

¹²⁶¹ Informácie poskytnuté Prezídium NK SR na základe žiadosti autora.

¹²⁶² Etický kódex notára, dostupný na: <http://www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/Etick%C3%ADk%C3%ADdexnotara.aspx>

¹²⁶³ § 2, ods. 2 Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory, dostupné na:

www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/doc/37/42/_docList_/rows/124/attr/name/preview.

¹²⁶⁴ § 59, ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²⁶⁵ § 59, ods. 5, *Ibid.*

¹²⁶⁶ § 56, *Ibid.*

zverejňujú v rámci pravidelného Bulletinu slovenskej advokácie.¹²⁶⁷ Celkové štatistiky typov postihov v disciplinárnom konaní nie sú verejne dostupné.

Komora exekútorov

Exekučný poriadok určuje funkcie a kompetencie jednotlivých orgánov Slovenskej komory exekútorov. Slovenská komora exekútorov nie je povinná zverejňovať výročné správy.

Podľa Exekučného poriadku Ministerstvo spravodlivosti SR dohliada na činnosť exekútorov a činnosť SKE.¹²⁶⁸ Ministerstvo sleduje, či sú postupy exekútorov v konkrétnych veciach v súlade so zákonom, vykonáva pravidelné preverky exekútorských úradov a spisov, a hodnotí správy komory o výsledkoch exekučnej činnosti a výsledkoch prešetrovania sťažností na činnosť exekútorov.¹²⁶⁹ Samotná komora vykonáva dohľad nad činnosťou exekútorov.¹²⁷⁰

Občania môžu podať sťažnosť súvisiacu s činnosťou exekútorov.¹²⁷¹ Postup vybavovania sťažností je regulovaný príslušnými ustanoveniami Exekučného poriadku, Smernicou na vybavovanie sťažností na činnosť súdnych exekútorov a zákonom č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach.¹²⁷² Sťažnosti ohľadom činnosti Slovenskej komory exekútorov vybavuje Ministerstvo spravodlivosti SR.¹²⁷³

V zmysle ustanovenia § 228 ods. 1 Exekučného poriadku sa v disciplinárnom konaní môže exekútor odvolať proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie. Lehota na podanie odvolania je 15 dní od doručenia rozhodnutia. Na vydanie rozhodnutia o odvolaní je oprávnená odvolacia disciplinárna komisia, ktorej členov pre tento účel zvolí minister spravodlivosti SR.¹²⁷⁴

Exekútorovi môže v prípade disciplinárneho previnenia uložiť disciplinárne opatrenie disciplinárna komisia.¹²⁷⁵ Možnými disciplinárnymi opatreniami podľa Exekučného poriadku sú pokarhanie, písomné pokarhanie alebo peňažná pokuta do výšky 330 EUR.¹²⁷⁶ V prípade závažného disciplinárneho previnenia sa môže disciplinárny postih uložiť vo forme písomného pokarhania, peňažnej pokuty do výšky 3 310 eur alebo pozastavenia alebo zbavenia výkonu funkcie exekútora.¹²⁷⁷

Notárska komora

Notárska komora je spravovaná svojimi orgánmi v súlade s Notárskym poriadkom a v súlade s vnútornými predpismi a poriadkami vydanými komorou. Notárska komora nie je zo zákona povinná

¹²⁶⁷ Napríklad Bulletin slovenskej advokácie, rok 2009, č.10, str. 34

¹²⁶⁸ § 8, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁶⁹ Ibid.

¹²⁷⁰ § 212, ods. 3 ibid.

¹²⁷¹ § 218a, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁷² § 218c zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁷³ § 218a, ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁷⁴ § 228, ods. 2 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁷⁵ § 225, ods. 1 ibid.

¹²⁷⁶ § 221, ods. 1 ibid.

¹²⁷⁷ § 221, ods. 2, § 222, ods. 1 a 2 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

zverejňovať výročné správy. Štátny dohľad nad činnosťou Notárskej komory vykonáva ministerka spravodlivosti.¹²⁷⁸ Ministerka rieši sťažnosti na komoru a má právo začať disciplinárne konanie.¹²⁷⁹

Občania môžu podať sťažnosť v súvislosti s činnosťou notára. Postup je upravený osobitným zákonom č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. Vo veci sťažnosti rozhoduje Notárska komora. V roku 2011 bolo celkovo prijatých 105 sťažností, z toho 48 bolo označených za neopodstatnené (takmer 46%), 36 bolo odložených (34%) a 9 bolo vyhodnotených ako opodstatnené (8,5%). Zvyšných 12 nebolo relevantných, respektíve boli stiahnuté.¹²⁸⁰

Rozhodnutia prijaté prezídiom komory vo výberovom konaní sú konečné a nie je možné sa proti nim odvolať. V prípade disciplinárneho konania je možné podať odvolanie na okresnom súde príslušnom pre sídlo notára.

Notárovi môžu byť uložené dva druhy postihov, konkrétne poriadkové opatrenie (ústne alebo písomné napomenutie) alebo disciplinárne opatrenie (písomné pokarhanie, peňažná pokuta do výšky 3300 EUR, pozastavenie činnosti alebo odňatie oprávnenia vykonávať povolanie notára). O uložení poriadkovej pokuty rozhoduje prezident komory a uloženie disciplinárneho opatrenia má v kompetencii disciplinárna komisia.¹²⁸¹ Štatistiky o jednotlivých postihoch nie sú verejne dostupné.

Integrita (legislatíva a prax)

Advokátska komora

Na odmeny advokátov sa vzťahujú osobitné nariadenia a poplatky sú odvodené od cien služieb v tejto oblasti. Konflikt záujmov upravuje § 21 zákona o advokácii, v zmysle ktorého nemôže advokát poskytovať právne služby v prípade, že sú jeho záujmy alebo záujmy jemu blízkych osôb v rozpore so záujmami jeho klienta, alebo je protistrana zastúpená advokátom, s ktorým spoločne pôsobí v advokátskej kancelárii. Ďalej ustanovenie advokátovi nepovoľuje poskytovanie právnych služieb, pokiaľ v tej istej alebo súvisiacej veci už zastupoval iného klienta, ktorého záujmy sú v rozpore so záujmami osoby žiadajúcej o právne služby, alebo ak má advokát k dispozícii informácie o inom alebo bývalom klientovi, ktoré by mohli neoprávnene zvýhodniť osobu žiadajúcu o poskytnutie právnych služieb.¹²⁸² Advokátsky poriadok obsahuje ustanovenia, týkajúce sa povinností advokátov voči klientom, povinností voči iným advokátom a povinností voči advokátskej komore, ktoré vychádzajú zo zákona a etických noriem. V prípade nedodržania niektorého z uvedených ustanovení je možné začať disciplinárne konanie voči advokátovi. Štatistiky prípadov konfliktu záujmov nie sú verejne dostupné.

Advokáti, zastupujúci klientov v cezhraničných sporoch, by sa mali riadiť Etickým kódexom Rady advokátskych komôr a združení právnikov Európy (CCBE), ktorý definuje základné pravidlá s cieľom ich zjednotenia v rámci EÚ.¹²⁸³

¹²⁷⁸ § 9, zákona č. 323/92 Zb. o notároch a notárskej činnosti

¹²⁷⁹ § 89 a §92, Ibid.

¹²⁸⁰ Informácie poskytnuté Prezídiom NK SR na základe žiadosti autora.

¹²⁸¹ Disciplinárny poriadok Notárskej komory SR, dostupné na:

www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/DisciplinarnyporiadokNKSR.aspx (citované júl 2011).

¹²⁸² § 21 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹²⁸³ Dostupné na www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/doc/61 (citované júl 2011).

Komora exekútorov

Podľa § 30 Exekučného poriadku nemôže vykonávať exekučné konanie exekútor, o ktorého nepredpojatosti možno mať pochybnosti z dôvodu jeho vzťahu k predmetu exekúcie, účastníkom konania alebo zástupcom účastníkov. Exekútor je povinný bezprostredne po tom, ako sa dozvie skutočnosti relevantné pre toto ustanovenie, oznámiť ich súdu.¹²⁸⁴ Exekučný poriadok umožňuje účastníkom konania podať námietku zaujatosti u exekútora.¹²⁸⁵ Etický kódex súdneho exekútora obsahuje protikorupčné ustanovenia, v zmysle ktorých exekútor nesmie poskytovať alebo prijímať úplatky alebo iného výhody spojené s doporučením alebo sprostredkovaním exekučnej činnosti, alebo poskytovať alebo prijímať odmenu od iného exekútora za postúpenie alebo doporučenie klienta.¹²⁸⁶ Predpisy, upravujúce činnosť exekútorov, nestanovujú pravidlá ohľadom prijímania darov.

Notárska komora

Etický kódex notára neupravuje jasným spôsobom dávanie a prijímanie darov.¹²⁸⁷ Kódex len stanovuje, že notár môže požadovať iba také odmeny a náhrady výdavkov, ktoré sú v súlade s nariadením o odmenách notárov.¹²⁸⁸ Konflikt záujmov je upravený v Etickom kódexe notára. Podľa neho je notár predovšetkým povinný konať takým spôsobom, aby sa vyhol možnému konfliktu záujmov. V prípade, že sa konflikt záujmov vyskytne, je notár povinný o ňom informovať klienta a pokračovať v poskytovaní svojich služieb len v prípade, že na to získal súhlas klienta.¹²⁸⁹ Notár nesmie vykonávať iné povolanie alebo podnikat', s výnimkou spravovania svojho majetku, vedeckej, pedagogickej, tlmočnickej, znaleckej a umeleckej činnosti.¹²⁹⁰ Z hľadiska protikorupčných nariadení Kódex stanovuje, že notár nesmie ponúkať ani prijímať odmenu za účelom získania klientov.¹²⁹¹

¹²⁸⁴ § 30, ods. 3 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁸⁵ § 30, ods. 5 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁸⁶ § 11, ods. 6 Etický kódex súdnych exekútorov.

¹²⁸⁷ Etický kódex notára, dostupné na:

www.notar.sk/Not%C3%A1rskaKomora/Legislat%C3%ADva/Etick%C3%BDk%C3%B3dexnot%C3%A1ra.aspx

¹²⁸⁸ čl. 8, ibid.

¹²⁸⁹ čl. 4 a 6, ibid.

¹²⁹⁰ čl. 6, ibid.

¹²⁹¹ Časť 4, čl. 1, ibid.

9. Odporúčania

Na základe analýzy jednotlivých pilierov zostavil tím autorov tejto správy odporúčania pre tvorcov politík, ktoré majú rozšíriť kapacitu jednotlivých inštitúcií, skvalitniť ich vnútorné riadenie a posilniť ich prínos pre protikorupčné aktivity.

- Prijatť novelu zákona s cieľom zúžiť priestupkovú imunitu poslancov.
- Rozšíriť povinný obsah majetkových priznaní podávaných ústavnými činiteľmi, ako aj vedúcimi predstaviteľmi ústrednej štátnej správy, tak aby obsahovali detailné informácie, vrátane hodnoty nehnuteľného majetku a otvoriť ich verejnej kontrole.
- Vytvoriť nezávislú inštitúciu (komisiu) zaoberajúcej sa aj kontrolou majetkových priznaní poslancov NR SR.
- Prijatť novelu zákona o financovaní politických strán s cieľom zjednodušiť súčasný model, ktorý obsahuje dva príspevky (voľby a činnosť) do jedného a zrušenie iných príspevkov, ktoré sú v mnohých prípadoch nepriamym dotovaním strán (napr. asistenti, kancelárie). Zároveň presunúť kontrolu nad financovaním politických strán do jednej, nezávislej inštitúcie.
- Prijatť zákon o lobbingu, ktorý bude presne špecifikovať pravidlá interakcie medzi lobistami a verejným sektorom.
- Prijatť legislatívu na ochranu oznamovateľov trestnej činnosti („whistleblowers“) a zaviesť nástroje ich ochrany v praxi – napr. nezávislý podporný fond.
- Prijatť novelu zákona o štátnej službe s cieľom vytvoriť stabilný systém kariérneho rastu zamestnancov štátnej správy.
- Prijatť novelu zákona o štátnej službe s cieľom zaviesť presnú definíciu tzv. post-zamestnaneckých obmedzení, vytvoriť systém ich kontroly spolu so sankciami za ich porušenie.
- Prijatť novelu volebného zákona s cieľom zahrnúť jasnejšie rozdelenie právomocí a zodpovednosti medzi členmi volebných komisií a zapisovateľom ÚVK. Je potrebné zriadiť finančne a personálne nezávislý, centrálny volebný orgán (stálu volebnú komisiu), ktorá by nahradila dočasne vytvárané ústredné volebné komisie, ktoré vznikajú a zanikajú pri každých voľbách. Stála volebná komisia by bola volená NR SR na definované volebné obdobie. Jej členovia by museli spĺňať požiadavky (vzdelanie, prax, atď.), čo v súčasnej dobe neexistuje. Komisia by mala dve hlavné právomoci: manažment volieb (NR SR, prezident, VÚC, obce, EP) a referendum a bola by orgánom, ktorý by kontroloval financovanie a hospodárenie politických strán (výročné správy o hospodárení, finančné správy o výdavkoch na kampaň, prijímanie a preverovanie podnetov súvisiacich s financovaním a hospodárením politických strán), čím preberie na seba právomoci, ktoré doteraz vykonáva Ministerstvo financií a výbor NR SR.
- Prijatť právnu úpravu, ktorá zavedie povinnosť pre väčšinu verejných inštitúcií zverejňovať výročné správy o svojej činnosti. Štruktúra a obsah výročnej správy by mali byť štandardizované.
- Prijatť štandardy informovania o činnosti, rozhodovacích procesoch a rozpočte pre všetky subjekty verejnej správy (možnosť sektorovo špecifikovať), vrátane štandardov informovania verejnosti prostredníctvom internetu (systematizovať zverejňovanie informácií).
- Sprísniť pravidlá konfliktu záujmov a etický kódex zamestnancov v štátnej správe, spolu so systémom sankcií za ich porušenie. Popri prísnejšej implementácii pravidiel konfliktu záujmov a etického kódexu, zaviesť systém pravidelných školení pre zamestnancov.

Zároveň vytvoriť inštitúciu nezávislého regulátora štátnej služby, v náplni ktorej bude aj záväzne vykladať uvedené pravidlá pre všetkých štátnych zamestnancov.

- V rámci súdnictva zaviesť jasné pravidlá konfliktu záujmov a záväzný etický kódex vo forme zákona, spolu so systémom sankcií za ich porušenie, pre všetky typy súdov v SR. Popri nových pravidlách konfliktu záujmov a etických pravidlách zaviesť systém pravidelných školení pre zamestnancov, ako aj zaviesť systém výkladu konfliktu záujmov (spolu s etickým kódexom) dostupný pre všetkých zamestnancov, ktorého výklad bude záväzný.
- Prijatť novely relevantných zákonov, ktorých cieľom bude zvýšenie nezávislosti inštitúcií (NKÚ, ÚVO, PMÚ a iné) prostredníctvom zmeny výberu predsedov inštitúcií. Zaviesť transparentné výberové konania založené na otvorenej súťaži kandidátov.
- Prostredníctvom zmeny financovania ÚVO zabezpečiť dostatočný a udržateľný rozpočet inštitúcie, ako predpoklad zvýšenia nezávislosti (spolu so zmenami vo výberovom procese predsedu úradu).
- Prijatť novelu zákona o štátnej službe príslušníkov policajného zboru, SIS, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície s cieľom zaviesť stabilné pravidlá kariérneho rastu v rámci polície, spolu so stanovením základných pravidiel a predpokladov na obsadzovanie jednotlivých funkcií na rôznych úrovniach policajného zboru. Vytvoriť systém obsadzovania funkcií v rámci policajného zboru podľa jasných kritérií a otvorený verejnej kontrole.
- V súlade s budovaním jasných pravidiel kariérneho rastu prijatť novelu zákona o štátnej službe príslušníkov policajného zboru, SIS, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície, konkrétne odstrániť § 35, podľa ktorého môže minister vnútra odvolať policajta z akejkoľvek funkcie bez uvedenia dôvodu.
- Vytvoriť nezávislú inšpekciu oddelenú od policajného zboru a ministerstva vnútra (napr. po vzore ČR).
- Sprísniť a konkretizovať pravidlá konfliktu záujmov a etického kódexu v rámci policajného zboru ako súčasť právnej úpravy s jasnými pravidlami na dodržiavanie, sankcie za porušenie a spolu s vytvorením nástroja na výklad etických rozporov. Vytvoriť systém pravidelného vzdelávania zamestnancov polície v oblasti etického kódexu a konfliktu záujmov.
- V rámci prokuratúry zaviesť etický kódex a pravidlá prijímania darov a iných výhod, ako súčasť právnej úpravy s jasnými pravidlami na dodržiavanie, sankcie za porušenie a spolu s vytvorením nástroja na výklad etických rozporov. Vytvoriť systém pravidelného vzdelávania zamestnancov prokuratúry v oblasti etického kódexu a konfliktu záujmov.

Zdroje

Súhrn výsledkov

- Balogová, B., Terenzani-Stankova, M.: Bulletin-board affair refuses to die, 18. mája 2009, http://spectator.sme.sk/articles/view/35293/2/bulletin_board_affair_refuses_to_die.html (cit. 9. novembra 2011).
- Európska komisia, *Attitudes of Europeans towards Corruption Full report*, Eurobarometer, November 2009.
- Filo, J.: Žitňanská má novoty. Justíciu chce otvoriť kontrole, 25.8.2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1214782> (citované 21.5.2011).
- Filo, J.: Lipšic chce dávať odmeny oznamovateľom korupcie, 21.12.2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1222467> (citované 21.6.2011)
- Global Integrity, *Global Integrity Report, Slovakia: 2009*, <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009> (cit. 14. decembra 2011).
- Informácia o výsledku denného rokovania na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 13.7.2011, dostupné na: www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=schodze/informacia_denne_rokovanie_vysledok&MasterID=994&CisObdobia=5&CisSchodze=&CPT=&Text=&DatumOd=2011-7-13%200:0&DatumDo=2011-7-13%2023:59:59&Fulltext=False&ShowCriteria=False (citované 21. 6.2011).
- Kunder, P.: 6 mýtov o hayekovskej zákazke, 28.septembra 2010 <http://kunder.blog.sme.sk/c/242678/6-mytov-o-hayekovskej-zakazke.html>
- Liptáková, J.: Criticism of e-toll system resurfaces, 29. novembra 2010, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/40928/3/criticism_of_e_toll_system_resurfaces.html (citované 16. júna 2011).
- Luppová, S.: Kauza daňového riaditeľstva je pre Radičovú uzavretá, 7.9.2011 <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1241745>
- Ragáčová, K., Kern, M.: Figeľ namočil do kauzy emisií aj Ficov Smer, SME, 25. mája 2010, www.sme.sk/c/5390599/figel-namocil-do-kauzy-emisii-aj-ficov-smer.html (cit. 5. júna, 2011).
- Ragáčová, K., Krajánová, D.: Až za Fica sa môžu predávať emisie priamo, 22.apríl 2009 <http://ekonomika.sme.sk/c/4731989/az-za-fica-sa-mozu-predavat-emisie-priamo.html>
- Ragáčová, K, Tódová, M.: Fico zbral Slotovi ministerstvo, 19.8.2009, SME, www.sme.sk/c/4981783/fico-zbral-slotovi-ministerstvo.html.
- Sičáková-Beblavá, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, pp. 274-285
- Sičáková-Beblavá, E., Šípoš, G., Kurian, M.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010, In Forum Historiae, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861. www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/TIS.pdf
- SITA: Fico: Štefanov je čistý, 28.októbra 2011, http://hnonline.sk/c3-38830740-k02000_d-fico-stefanov-je-cisty.
- SITA: Radičová o korupcii už na prvých schôdzach NR SR, 10.júna 201, dostupné na: www.24hod.sk/radicova-o-korupcii-uz-na-prvych-schodzach-nr-sr-cl124989.html (citované 21.5.2011).
- SITA: Rozsah korupcie vieme určite znížiť, tvrdí Radičová, 7.januára 2011, dostupné na: www.webnoviny.sk/slovensko/rozsah-korupcie-vieme-urcite-znizit/279918-clanok.html (citované 29.6.2011).
- SITA: Zákazka pre firmu Hayek Consulting je konflikt záujmov, tvrdí Radičová, 17.septembra 2011 http://spravy.pravda.sk/zakazka-pre-firmu-hayek-consulting-je-konflikt-zaujmov-tvrdi-radicova-1zx-/sk_domace.asp?c=A100917_172314_sk_domace_p12.

- SITA: Žitňanská: Treba povedať pravdu o korupcii v justícii, 25.decembra 2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/politika/clanek.phtml?id=1222721>.
- SME: Kauza prenájmu budovy pre daniarov v Košiciach, www.sme.sk/tema/kauza-prenajom-sdku/?st=2 (cit. 5.6.2011).
- TASR, Lipšic: Polícia musí rozlišovať medzi slušnými ľuďmi a gaunermi, 28.7.2010, dostupné na: www.sme.sk/c/5483908/lipic-policia-musi-rozlisovat-medzi-slusnymi-ludmi-a-gaunermi.html (citované 21.6.2011).
- TASR: Vážny ostáva. Opozičný pokus na odvolanie neprešiel, 21.1.2010, <http://hnonline.sk/c1-40094870-vazny-ostava-opozicny-pokus-na-odvolanie-nepresiel>
- The Slovak Spectator: Slovakia gets time extension to reply to EC's objections to e-toll contract, 7. decembra 2010, dostupné: http://spectator.sme.sk/articles/view/41034/10/slovakia_gets_time_extension_to_reply_to_ecs_objections_to_e_toll_contract.html (cit. 16. júna 2011); a 14. mája 2009, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/35287/10/slovakia_to_face_legal_action_by_ec.html (citované 16.6.2011).
- The Slovak Spectator: Watchdog reports special prosecutor has ordered re-examination of ambulance tender, 14.3.2011, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/41962/10/watchdog_reports_special_prosecutor_has_ordered_re_examination_of_ambulance_tender.html; <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/sanitkovy-tender-lacnejši-prehrava.html> (cit. 16. októbra 2011).
- Tódová, M.: Polícia začala vyšetrovať nástenkový tender, SME, 8. septembra 2009, www.sme.sk/c/5009575/policia-zacala-vysetrovat-nastenkovy-tender.html (citované 5. júna 2011).
- Tódová, M.: Fico požiadal Štefanova, aby odstúpil, 9.3.2010:
- <http://www.sme.sk/c/5277743/fico-poziadal-stefanova-aby-odstupil.html>
- Tódová, M. *Fico mení zákon. Angyal ostane v úrade do volieb*. SME, 22.2.2010. www.sme.sk/c/5254388/fico-meni-zakon-angyal-ostane-v-urade-do-volieb.html.
- The Slovak Spectator: Slovak Environment Minister says emissions contract with Interblue Group is terminated, 4.3.2010:
- http://spectator.sme.sk/articles/view/38128/10/slovak_environment_minister_says_emissions_contract_with_interblue_group_is_terminated.html (cit. 9. novembra 2011).
- The Slovak Spectator: Vienna law firm says Slovakia could lose €216 million in emission quotas deal, 12.3.2010: http://spectator.sme.sk/articles/view/38207/10/vienna_law_firm_says_slovakia_could_lose_216_million_in_emission_quotas_deal.html (cit. 9. novembra 2011).
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2011*, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (cit. 14. decembra 2011).
- www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14. decembra 2011).
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf.
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/GCB_vysledky.pdf.
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf, www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14.12.2011).
- Zákon č. 546/2010, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, dostupné na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15730&FileName=01-z153&Rocnik=2001 (navštívené 21.5.2011)
- Zákon č. 33/2011 Z.z. o sudcoch a prísediach, a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 185/2002 Z.z. o Súdnej rade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Údaje dostupné na: www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-sudy-a-sudcovia.aspx (cit. 17.11.2011).

- Závěrečné vystúpenie predsedníčky vlády SR Ivety Radičovej v NR SR pri príležitosti predloženia programového vyhlásenia vlády, dostupné na: <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/22229/zaverecne-vystupenie-predsednickyy-vlady-sr-ivety-radicovej-v-nr-sr-pri-prilezitosti-predlozenia-programoveho-vyhlasenia-vlady.html> (navštívené 21.5.2011).

Korupcia na Slovensku

- Balogová, B., Terenzani-Stankova, M.: Bulletin-board affair refuses to die, 18. mája 2009, http://spectator.sme.sk/articles/view/35293/2/bulletin_board_affair_refuses_to_die.html (cit. 9. novembra 2011).
- Európska komisia, *Attitudes of Europeans towards Corruption Full report*, Eurobarometer, November 2009.
- Global Integrity, *Global Integrity Report, Slovakia: 2009*, <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009> (cit. 14. decembra 2011).
- Kunder, P.: 6 mýtov o hayekovskej zákazke, 28.septembra 2010 <http://kunder.blog.sme.sk/c/242678/6-mytov-o-hayekovskej-zakazke.html>.
- Liptáková, J.: Criticism of e-toll system resurfaces, 29. novembra 2010, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/40928/3/criticism_of_e_toll_system_resurfaces.html (citované 16. júna 2011).
- Luppová, S.: Kauza daňového riaditeľstva je pre Radičovú uzavretá, 7.9.2011 <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1241745>.
- Ragáčová, K., Kern, M.: Figel' namočil do kauzy emisií aj Ficov Smer, SME, 25. mája 2010, www.sme.sk/c/5390599/figel-namocil-do-kauzy-emisii-aj-ficov-smer.html (cit. 5. júna, 2011).
- Ragáčová, K., Krajanová, D.: Až za Fica sa môžu predávať emisie priamo, 22.apríl 2009 <http://ekonomika.sme.sk/c/4731989/az-za-fica-sa-mozu-predavat-emisie-priamo.html>.
- Ragáčová, K., Tódová, M.: Fico zobral Slotovi ministerstvo, 19.8.2009, SME, www.sme.sk/c/4981783/fico-zobral-slotovi-ministerstvo.html.
- Sičáková-Beblavá, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, pp. 274-285.
- Sičáková-Beblavá, E., Šípoš, G., Kurian, M.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010, In Forum Historiae, 2011, roč. 5, č. 2. ISSN 1337-6861. www.forumhistoriae.sk/FH2_2011/texty_2_2011/TIS.pdf
- SITA: Fico: Štefanov je čistý, 28.októbra 2011, http://hnonline.sk/c3-38830740-k02000_d-fico-stefanov-je-cisty.
- SITA: Zákazka pre firmu Hayek Consulting je konflikt záujmov, tvrdí Radičová, 17.septembra 2011 http://spravy.pravda.sk/zakazka-pre-firmu-hayek-consulting-je-konflikt-zaujmov-tvrdi-radicova-1zx/-sk_domace.asp?c=A100917_172314_sk_domace_p12.
- SME: Kauza prenájmu budovy pre daniarov v Košiciach, www.sme.sk/tema/kauza-prenajom-sdku/?st=2 (cit. 5.6.2011).
- TASR: Vážny ostáva. Opozičný pokus na odvolanie neprešiel, 21.1.2011, <http://hnonline.sk/c1-40094870-vazny-ostava-opozicny-pokus-na-odvolanie-nepresiel>.
- The Slovak Spectator: Slovakia gets time extension to reply to EC's objections to e-toll contract, 7. decembra 2010, dostupné: http://spectator.sme.sk/articles/view/41034/10/slovakia_gets_time_extension_to_reply_to_ecs_objections_to_e_toll_contract.html (cit. 16. júna 2011); a 14. mája 2009, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/35287/10/slovakia_to_face_legal_action_by_ec.html (citované 16.6.2011).
- The Slovak Spectator: Watchdog reports special prosecutor has ordered re-examination of ambulance tender, 14.3.2011, dostupné na: http://spectator.sme.sk/articles/view/41962/10/watchdog_reports_special_prosecutor_has_ordered_re_examination_of_ambulance_tender.html; <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/sanitkovy-tender-lacnejši-prehrava.html> (cit. 16. októbra 2011).

- Tódová, M.: Polícia začala vyšetrovať nástenkový tender, SME, 8. septembra 2009, www.sme.sk/c/5009575/policia-zacala-vysetrovat-nastenkovy-tender.html (citované 5. júna 2011).
- Tódová, M.: Fico požiadal Štefanova, aby odstúpil, 9.3.2010. SME: www.sme.sk/c/5277743/fico-poziadala-stefanova-aby-odstupil.html
- Tódová, M. *Fico mení zákon. Angyal ostane v úrade do volieb*. SME, 22.2.2010. www.sme.sk/c/5254388/fico-meni-zakon-angyal-ostane-v-urade-do-volieb.html.
- The Slovak Spectator: Slovak Environment Minister says emissions contract with Interblue Group is terminated, 4.3.2010: http://spectator.sme.sk/articles/view/38128/10/slovak_environment_minister_says_emissions_contract_with_interblue_group_is_terminated.html (cit. 9. novembra 2011).
- The Slovak Spectator: Vienna law firm says Slovakia could lose € 216 million in emission quotas deal, 12.3.2010: http://spectator.sme.sk/articles/view/38207/10/vienna_law_firm_says_slovakia_could_lose_216_million_in_emission_quotas_deal.html (cit. 9. novembra 2011).
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2011*, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (cit. 14. decembra 2011).
- www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14. decembra 2011)
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/GCB_vysledky.pdf
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/12/Tlacova-sprava_Barometer-korupcie-2010.pdf, www.transparency.sk/gbk2010 (cit. 14.12.2011)

Protikorupčné opatrenia

- Filo, J.: Žitňanská má novoty. Justíciu chce otvoriť kontrole, 25.8.2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=1214782> (citované 21.5.2011).
- Filo, J.: Lipšic chce dávať odmeny oznamovateľom korupcie, 21.12.2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/kauzy/clanek.phtml?id=1222467> (citované 21.6.2011).
- Informácia o výsledku denného rokovania na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 13.7.2011, dostupné na: www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=schodze/informacia_denne_rokovanie_vysledok&MasterID=994&CisObdobia=5&CisSchodze=&CPT=&Text=&DatumOd=2011-7-13%200:0:0&DatumDo=2011-7-13%2023:59:59&Fulltext=False&ShowCriteria=False (citované 21. 6.2011).
- Sičáková - Beblavá, E., Šípoš, G.: Transparentnosť a korupcia. In: IVO. Slovensko 2010. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2011, p. 274-285.
- SITA: Radičová o korupcii už na prvých schôdzach NR SR, 10.júna 201, dostupné na: www.24hod.sk/radicova-o-korupcii-uz-na-prvych-schodzach-nr-sr-cl124989.html (citované 21.5.2011).
- SITA: Rozsah korupcie vieme určite znížiť, tvrdí Radičová, 7.januára 2011, dostupné na: www.webnoviny.sk/slovensko/rozsah-korupcie-vieme-urcite-znizit/279918-clanok.html (citované 29.6.2011).
- SITA: Žitňanská: Treba povedať pravdu o korupcii v justícii, 25.decembra 2010, dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/politika/clanek.phtml?id=1222721> ,
- TASR, Lipšic: Polícia musí rozlišovať medzi slušnými ľuďmi a gaunermi, 28.7.2010, dostupné na: www.sme.sk/c/5483908/lipic-policia-musi-rozlisovat-medzi-slusnymi-ludmi-a-gaunermi.html (citované 21.6.2011).
- Zákon č. 546/2010, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

- Zákon č. 33/2011 Z.z. o sudcoch a prísediach, a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 185/2002 Z.z. o Súdnej rade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Údaje dostupné na: www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-sudy-a-sudcovia.aspx (cit. 17.11.2011).
- Záverečné vystúpenie predsedníčky vlády SR Ivety Radičovej v NR SR pri príležitosti predloženia programového vyhlásenia vlády, dostupné na: <http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/22229/zaverecne-vystupenie-predsednicky-vlady-sr-ivety-radicovej-v-nr-sr-pri-prilezitosti-predlozenia-programoveho-vyhlasenia-vlady.html> (navštívené 21.5.2011).
- Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, dostupné na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15730&FileName=01-z153&Rocnik=2001 (navštívené 21.5.2011).

Národná rada SR

- Gabriel Šípoš, Emília Sicáková-Beblavá, Tomáš Jacko: PROTIKORUPČNÉ MINIMUM 2010, Hodnotenia, odporúčania a stav korupcie na Slovensku.: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf> [naposledy navštívené 17. 11. 2011].
- GRECO, Third Evaluation Round, Compliance Report on the Slovak Republic, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282010%293_Slovakia_EN.pdf (naposledy navštívené 17. 11. 2011).
- Láštík, E. (2010). Parties, Parliament and Cabinet: Delegation Chain in Slovakia 1994-2008 In: Pracovné zošity Katedry politológie FiF UK. Ročník I, číslo 3/2010, ISSN 1338-1784, www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/pracovne_zosity_kpol/2010/Pracovne_zosity_Katedry_politologie_FiF_UK_03-2010_-_Erik_Lastic.pdf (naposledy navštívené 17. 11. 2011).
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 29/95 29. 11. 1995, uverejnená v zbierke zákonov SR pod zn. č. 2/1996, www.concourt.sk/Zbierka/1995a/8_95a.htm, (naposledy navštívené 17. 11. 2011).
- Štátny záverečný účet za rok 2009: www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7803&documentId=5361, (naposledy navštívené 17. 11. 2011),
- The Freedom House, Nations in Transit, Slovakia, p. 481, dostupné: www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010Slovakiafinal1.pdf [naposledy navštívené 17. 11. 2011].
- Ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.
- Ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.
- Zákon č. 185/2002 Z.z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení (zákon o súdnej rade).
- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).
- Zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.
- Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
- Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Výkonná moc – vláda SR

- Metodický pokyn pre prípravu a predkladanie materiálov na rokovania vlády www.vlada.gov.sk/data/files/5993.pdf (naposledy navštívené: 20.9.2011).
- Programové vyhlásenie vlády na obdobie rokov 2010-2014 http://vlada.gov.sk/data/files/18_programove-vyhlasenie-2010.pdf (naposledy navštívené: 20.9.2011).
- Rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky <http://www.vlada.gov.sk/data/files/2806.pdf> (naposledy navštívené: 20.9.2011).
- Rozhovor s Eugenom Jurzycom, ministrom školstva, dňa 27. 5. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Janou Červenákovou, vedúcou služobného úradu na Ministerstve financií (do apríla 2011), členka strany Sloboda a Solidarita (SAS), dňa 28. 6. 2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Jánom Marušincom, prezidentom M.E.S.A 10, dňa 28. 6. 2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Jaroslavom Pilátom, Úrad vlády, dňa 20. 6. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Milanom Kozickým, vedúcim služobného úradu na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny, dňa 21. 6. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Miroslavom Beblavým, poslancom NR SR, člen SDKÚ-DS, dňa 28. 6. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Staroňová, K. Hodnotenie vplyvov: Impact assessment v teórii a praxi Slovenska a Európskej Únie. (Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV, 2009).
- Uznesenie vlády SR č. 241/1997 v platnom znení.
- Ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov: www.zbierka.sk/Default.aspx?sid=15&PredpisID=17999&FileName=04-z357&Rocnik=2004&AspxAutoDetectCookieSupport=1.
- Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209223&FileName=zz2009-00400-0209223&Rocnik=2009.
- Zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209453&FileName=zz2010-00009-0209453&Rocnik=2010.
- Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16161&FileName=01-z575&Rocnik=2001.
- Zákon č. 103/2007 Z.z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite): www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=19945&FileName=07-z103&Rocnik=2007.
- Zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=13816&FileName=96-z350&Rocnik=1996.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.

Prezident SR

- Denník SME www.sme.sk/c/5998735/prazdna-vila-pre-prezidenta-stoji-tisice-eur.html (naposledy navštívené 1.9.2011); www.sme.sk/c/6121995/gasparovic-neodhali-komu-dal-milost.html (naposledy navštívené 1.11.2011).
- Národná rada Slovenskej republiky: www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=Gasplvan.

- Rozhovor autora s osobou, ktorá si neželá byť menovaná (zdroj P), dňa 20.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor autora s osobou, ktorá si neželá byť menovaná (zdroj G), dňa 14.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor autora s osobou, ktorá si neželá byť menovaná (zdroj M), dňa 10.5.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor s Marekom Trubačom, hovorcom prezidenta, dňa 21.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Slovak Spectator:
http://spectator.sme.sk/articles/view/35744/10/stefan_harabin_is_officially_appointed_slovak_supreme_court_president.html (naposledy navštívené: 15.8.2011)
http://spectator.sme.sk/articles/view/44118/10/gasparovic_to_review_constitutional_courts_ruling_after_it_is_delivered_to_him.html (naposledy navštívené: 10.10.2011).
- Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.
- Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.
- Zákon č. 350/1996 Z.z. Rokovací poriadok Národnej rady Slovenskej republiky.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
- Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Miestna štátna správa

- Ministerstvo vnútra SR, Etický kódex štátneho zamestnanca. www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca,
- Rozhovor s Erikom Lášticom, Katedre politológie Univerzity Komenského v Bratislave, dňa 23. 6. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Jánom Marušincom, prezident M.E.S.A 10, dňa 28.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Jaroslavom Pilátom, podpredseda Úradu vlády SR, dňa 20.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Transparency International Slovensko, Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku, Bratislava, 2009, s. 44-45. Dostupné na:
www.transparency.sk/wpcontent/uploads/2010/02/PravnaochranawhistleblowerovnaSlovensku.pdf (cit. 16.5.2011)
- Zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.,
- Zákon č. 400/2009 o štátnej službe zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 211/2000 Z.z. slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v znení neskorších predpisov.

Súdnictvo

- Európska komisia pre efektívnosť súdnictva (CEPEJ) - Evaluation report of European judicial systems - Edition 2010 (údaje za 2008): Efficiency and quality of justice. <https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2> (Naposledy navštívené 17.11.2011).
- Global Corruption Barometer 2009,
<http://transparency.org/content/download/43788/701097> [Naposledy navštívené 17.11.2011].

- Human Rights Report 2010: Slovakia, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department: www.state.gov/documents/organization/160213.pdf [Naposledy navštívené 17.11.2011].
- Láštic, E., Constitutional law: Slovakia. European review of public law, 22, 3 (2010), str. 769-779.
- Návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014), UV-13292/2011, 45/2011, 11/05/2011.
www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19651 [Naposledy navštívené 17.11.2011].
- Programové vyhlásenie vlády na obdobie rokov 2010 - 2014: www.vlada.gov.sk/data/files/6258.pdf, [Naposledy navštívené 17.11.2011].
- Rozhovor s Michalom Luciakom, vedúci služobného úradu na Ministerstve spravodlivosti SR, dňa 8.6. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Erik Láštic.
- Standard Eurobarometer 74, 2010 National Report on Slovakia,: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_sk_sk_nat.pdf [Naposledy navštívené 17.11.2011].
- Staroňová, K. and Láštic, E. (2011). „Into the Labyrinth: The Rewards for High Public Office in Slovakia,“ In: Peters, B. G. and Brans, M. (eds.) Rewards of High Public Officials. (London: Routledge).
- Úrad boja proti korupcii. Správa za rok 2009. www.minv.sk/?vyh2008&subor=34014 [Naposledy navštívené 17.11.2011].
- Zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o sudcoch): www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15470&FileName=00-z385&Rocnik=2000.

Špecializovaný trestný súd

- Etický kódex štátnych zamestnancov, dostupný na: www.zbierka.sk/Dokumenty/Download/5/Default.aspx.
- Nález Ústavného súdu, Koncepcia materiálneho právneho štátu a inštitucionálne vymedzenie orgánov súdnej moci, PL ÚS 17/08, 20. máj 2009, dostupný na: www.concourt.sk/Zbierka/2009/09_4s.pdf.
- European Commission, Eurobarometer 74, jeseň 2010, dostupný na: http://ec.europa.eu/slovensko/documents/narodna___sprava___eurobarometer_74.pdf.
- Rozhovor s Igorom Králikom, sudcom Špecializovaného trestného súdu, dňa 31.5.2011, Pezinok. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Dušanom Kováčikom, špeciálnym prokurátorom, dňa 1.6.2011, Pezinok. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Štefanom Ondrišom, advokátom, dňa 23.6.2011, Bratislava. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- zákon č. 99/ 1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, dostupný na: www.poradca.sk/Subpages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=106202.
- zákon č. 120/ 1993 Zb. o platových podmienkach ústavných činiteľov, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12537&FileName=93-z120&Rocnik=1993.
- zákon č. 211/ 2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15295&FileName=00-z211&Rocnik=2000.
- zákon č. 291/ 2009 Z.z. o Špecializovanom trestnom súde, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209109&FileName=zz2009-00291-0209109&Rocnik=2009.
- zákon č. 300/ 2005 Z.z. Trestný zákon, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18750&FileName=05-z300&Rocnik=2005.
- zákon č. 301/ 2005 Z.z. Trestný poriadok, dostupný na:

- www.minv.sk/?dokumenty-na-stiahnutie-2&subor=92071.
- zákon č. 385/ 2000 Zb. o sudcoch a prísediach a o zmenene a doplnení niektorých zákonov, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15470&FileName=00-z385&Rocnik=2000.
 - zákon č. 400/ 2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209223&FileName=zz2009-00400-0209223&Rocnik=2009.
 - zákon č. 460/ 1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.
 - zákon č. 543/ 2005 Z.z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné sudy, krajské sudy, Špeciálny súd a vojenské sudy, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18997&FileName=05-z543&Rocnik=2005.
 - zákon č. 549/ 2003 Z.z. o súdnych úradníkoch, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17556&FileName=03-z549&Rocnik=2003.
 - zákon č. 548/ 2003 Z.z. o Justičnej akadémii, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17555&FileName=03-z548&Rocnik=2003.
 - zákon č. 757/ 2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupný na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18408&FileName=04-z757&Rocnik=2004.

Volebné orgány

- Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor of U.S. Government, *2010 Human Rights Report: Slovakia*, 8. 4., 2011: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm>
- GRECO, Third Evaluation Round, *Compliance Report on the Slovak Republic*, schválený na 46 Valnom zasadnutí GRECO v marci 2010.:
[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)3_Slovakia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)3_Slovakia_EN.pdf).
- Ministerstvo financií SR, Predbežná a záverečná správa o o nákladoch na účely volieb do Národnej rady Slovenskej republiky www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7570.
- Ministerstvo financií, Návrh záverečného účtu Ministerstva vnútra, máj 2011.:
www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-132128?prefixFile=m_.
- Nezávislý pozorovateľ, Volebná kampaň pri voľbách do samosprávy obcí, PL. ÚS 9/07, 2008.: www.concourt.sk/Zbierka/2008/08_15s.pdf.
- OSCE/ODIHR, Slovenská republika Parlamentné voľby, 12. jún 2010.
- Postup volebnej komisie a zrušenie výsledkov volieb k slobodnej súťaži politických síl, PL. ÚS 1/07, 2008.: www.concourt.sk/Zbierka/2008/08_9s.pdf.
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010-2014 str. 47 www.vlada.gov.sk/data/files/855_the-manifesto-of-the-government-of-the-slovak-republic-for-the-period-of-2010-2014.pdf.
- Rozhovor so Zuzanou Wienk, riaditeľkou Aliancie Fair-Play, dňa 5. 5. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Erik Láštík.
- Správa volebnej hodnotiacej misie OBSE/ODIHR: www.osce.org/sk/odihr/71247 (naposledy navštívené:).
- Voľby do orgánov samosprávy obcí a trvalý pobyt občana, PL. ÚS 119/07, 2008.
www.concourt.sk/Zbierka/2008/08_75s.pdf.
- Zbierka nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, rok 2008, str. 37,
www.concourt.sk/Zbierka/2008/pv_eng.pdf.

Politické strany

- Bertelsmann Stiftung, *BTI 2010 — Slovakia Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009. www.bertelsmann-transformation-index.de/174.0.html?L=1, (naposledy navštívené: 17.11.2011).
- Casal Bértoa, Fernando. Sources of Party Institutionalization in New Democracies: Lessons from East Central Europe, www.eui.eu/Personal/Researchers/cecchi/session_3.pdf. (naposledy navštívené: 17.11.2011).
- Deegan-Krause, K.: 2010 Slovak Parliamentary Elections: Post-Election Report, www.pozorblog.com/2010/07/2010-slovak-parliamentary-elections-post-election-report/, (naposledy navštívené: 17.11.2011).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Slovakia: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties, 2006: www.idea.int/parties/upload/Slovakia_report_March06.pdf (naposledy navštívené: 17.11.2011).
- Rybář, M.: Conditions and limits of programmatic party competition in Slovakia. *Politics in Central Europe*, Roč. 2, č. 1 (2006), str. 84-98.
- Rybář, M. Powered by the state : the role of public resources in party-building in Slovakia. *Journal of communist studies and transition politics*, Roč. 22, č. 3 (2006), str. 320-340.
- Šípoš Gabriel, Emília Sicáková-Beblavá, Tomáš Jacko: PROTİKORUPCĽNÉ MINIMUM 2010, Hodnotenia, odporúčania a stav korupcie na Slovensku, <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Protikorup%C4%8Dn%C3%A9-minimum-2010.pdf>, (naposledy navštívené: 17.11.2011).
- Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, schválený na 46 zasadnutí GRECO, marec 2010: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)4_Slovakia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)4_Slovakia_Two_EN.pdf) (naposledy navštívené: 17.11.2011).

Najvyšší kontrolný úrad SR

- Global Integrity report Slovakia 2009, *Is the supreme audit institution effective*, Global Integrity, str. 109 – 110. dostupné na: <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Slovakia.pdf>.
- Najvyšší kontrolný úrad SR, Medzinárodná Peer Review NKÚ SR, január 2010 dostupné na: www.nku.gov.sk/documents/10157/61869/aj+verzia+-+publikacia.pdf.
- Písomná korešpondencia s p. Jásovským, predsedom NKÚ, dňa 5.5.2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- Písomná korešpondencia s Lenkou Nosálovou, hovorkyňou NKÚ, jún - október v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- Písomná korešpondencia autorky s externým odborníkom, ktorý si neželá byť menovaný, dňa 10. 9. 2011 v Bratislave.
- Rozhovor s Emilom Kočišom, podpredsedom NKÚ, máj 2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- Rozhovor s profesorom Jurajom Nemcom, Univerzita Mateja Bella, apríl 2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- SAO, Peer Reviews of the NIK, Bratislava, 8 July 2011. Available at: www.nik.gov.pl/en/news/peer-reviews-of-the-nik.html.
- Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ za rok 2009, marec 2010, Bratislava, dostupné na: 2010. dostupné: www.nku.gov.sk/documents/10157/c95e318f-32ad-4638-8e56-9dbcf8e87b86.
- Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ za rok 2010, marec 2011, Bratislava, dostupné na: www.nku.gov.sk/documents/10157/12501/Sprava+o+vysledkoch+kontrolnej+cinnosti+za+rok+2010.
- Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky:

- www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12451&FileName=93-z039&Rocnik=1993.
- Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209223&FileName=zz2009-00400-0209223&Rocnik=2009.
- Zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky, dostupná na: www.slovak-republic.org/constitution/#6.

Úrad pre verejné obstarávanie

- Denník Pravda: http://spravy.pravda.sk/bela-angyal-konci-sefom-uvo-sa-stal-roman-sipos-flc-sk_domace.asp?c=A100707_130749_sk_domace_p58.
- Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>.
- Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>.
- Denník SME www.sme.sk/c/6038709/sefa-uvo-vyberie-vlada-z-troch-finalistov.html. (naposledy navštívené 17.8.2011).
- Denník SME: <http://ekonomika.sme.sk/c/5846752/nominant-smeru-odstupuje-z-cela-uvo.html>. (naposledy navštívené 17.8.2011).
- The Slovak Spectator: http://spectator.sme.sk/articles/view/42272/14/the_amendment_to_the_public_procurement_act_which_enters_into_force_on_april_12011.html. (naposledy navštívené 20.9.2011)
- Písomná korešpondencia s externým odborníkom na verejné obstarávanie, dňa 9.9.2011 v Bratislave.
- Písomná korešpondencia autorky s hovorcom ÚVO, apríl - máj 2011.
- Rozhovor so Zitou Táboorskou, externou odborníčkou na verejné obstarávanie dňa 5.10.2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- Rozhovor s Michalom Maťášom, riaditeľom Prvej obstarávateľskej s.r.o., dňa 29.9.2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- Rozhovor s Jaroslavom Lexom, odborníkom na verejné obstarávanie, dňa 5. 10. 2011 v Bratislave. Autorka rozhovoru Katarína Lovrantová.
- The Slovak Spectator: http://spectator.sme.sk/articles/view/42322/2/tender_watchdog_boss_quits.html. (naposledy navštívené: 12.10.2011)
- www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/TS-UVO1.pdf. (naposledy navštívené: 12.9.2011)
- The Slovak Spectator: http://spectator.sme.sk/articles/view/37087/10/nku_begins_inspection_into_bulletin_board_tender_at_slovak_construction_ministry.html (naposledy navštívené: 26.8.2011).
- The Slovak Spectator http://spectator.sme.sk/articles/view/42062/10/skanska_files_complaint_with_ec_over_cancelled_railway_tender.html ; <http://www.cceconstruction.com/103390/Zlatovce-Trencianska-Tepla-railway-modernisation-tender-suspended.shtml>. (naposledy navštívené: 26.8.2011).
- The Slovak Spectator
- http://spectator.sme.sk/articles/view/42062/10/skanska_files_complaint_with_ec_over_cancelled_railway_tender.htm. /naposledy navštívené 14.10. 2011)
- The Slovak Spectator <http://www.transport.sk/spravy/zeleznicna-doprava/4261-krajsky-sud-vyhovel-v-zeleznicnom-tendri-tss-grade.html>. (naposledy navštívené: 14.9.2011)
- The Slovak Spectator http://spectator.sme.sk/articles/view/41962/10/watchdog_reports_special_prosecutor_has_ordered_re_examination_of_ambulance_tender.html;
<http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/sanitkovy-tender-lacnejši-prehrava.html>. (naposledy navštívené: 14.10.2011).

- Tlačová správa Transparency International Slovensko, 22.2.2010: www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/TS-UVO1.pdf. (naposledy navštívené 14.10.2011).
- Universal Databases: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/24554939> (naposledy navštívené: 25.8. 2011).
- Zákon č. 347/1990 Z.z. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky a zák. č. 263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 58/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: http://www.uvo.gov.sk/download/legislativa/z58_2011.pdf (naposledy navštívené 12.9.2011).

Polícia

- Email od Úradu boja proti korupcii Prezídia PZ, zo dňa 8.6.2011.
- Etický kódex príslušníka PZ. Dostupný na: www.minv.sk/?eticky_kodex_policajta.
- FileName=98-z073&Rocnik=1998.
- Ministerstvo vnútra, Správa o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti MV SR, 2010. Dostupná na: www.minv.sk/?staznost-kontrola-inspekcia.
- Rozhovor s J. Spišiakom, prezident PZ Slovenskej republiky, v Bratislave, 3.6.2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Milanom Žitným, publicista a bezpečnostný analytika, v Bratislave, 25.5.2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Jaroslavom Ivorom, dekan Paneurópskej vysokej školy, v Bratislave, 26.5.2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Petrom Kovaříkom, riaditeľ Úradu boja proti korupcii Prezídia PZ, v Bratislave, 20.5.2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- v Bratislave, dňa 6.6.2011. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Ústavný zákon č. 460/1992. Zb. Ústava Slovenskej republiky. Dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.
- Zákon č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov PZ, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície. Dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=14328&.
- Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok. Dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18750&FileName=05-z301&Rocnik=2005.
- Zákon č. 171/1993 Zb. o PZ. Dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12590&FileName=93-z171&Rocnik=1993.

Prokuratúra

- Rozhovor s Jánom Hrivnákom, prokurátorom Špeciálnej prokuratúry, dňa 17.5.2011 v Pezinku. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Marekom Vagovičom, novinár týždenníka Týždeň, dňa 3.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Marošom Žilinkom, bývalým prokurátorom, vedúcim služobného úradu Ministerstva vnútra, dňa 6.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor s Petrom Šufliarskym, prokurátorom Generálnej prokuratúry, dňa 2.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Správa o činnosti prokuratúry za rok 2010, dostupné na: www.genpro.gov.sk/sprava-o-cinnosti-prokuratury-slovenskej-republiky-za-rok-2010/74141s (naposledy navštívené: 20.6.2011)

- Správa o činnosti prokuratúry za rok 2009, dostupné na:
- www.genpro.gov.sk/sprava-o-cinnosti-prokuratury-slovenskej-republiky-za-rok-2009/53101s (naposledy navštívené 9.11.2011).
- Zákon č. 153/2001 o prokuratúre, dostupné na:
www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=356620.
- Zákon č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateloch, dostupné na:
www.genpro.gov.sk/ext_dok-po4_2001/51211c.
- Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Verejný ochranca práv – ombudsman

- BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR of U.S., 2010 Human Rights Report: Slovakia, 8 Apríl, 2010. Available at:
www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154450.htm.
- Global Integrity Report, Slovakia: Integrity Indicators Scorecard, 2009. Dostupné na:
<http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/69>.
- Kandráč, Pavel. *Perspektívy činnosti verejného ochranu práv v Slovenskej republike na druhé funkčné obdobie (2007 – 2012)* Bratislava. 2007. dostupné:
www.vop.gov.sk/files/File/perspektivy.pdf.
- Rozhovor s Pavlom Kandráčom, verejným ochrancom práv SR, dňa 17.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor s osobou, ktorá si neželá byť menovaná (zdroj J), dňa 11.5.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor s osobou, ktorá si neželá byť menovaná (zdroj G), dňa 14.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Transparency International Slovensko; Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku. Hodnotiaca správa, Bratislava, máj 2009.
- Verejná ochrana práv, Správa o činnosti za rok 2009, marec 2010, dostupné:
www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2010.pdf,
- Verejná ochrana práv, Správa o činnosti za rok 2010, marec 2011, dostupné
www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava_marec_2011.pdf.
- Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17999&FileName=04-z357&Rocnik=2004.
- Zákon č. 152/1998 o sťažnostiach, dostupné na:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=14412&FileName=98-z152&Rocnik=1998.
- Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, dostupné:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15295&FileName=00-z211&Rocnik=2000.
- Zákon č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách, dostupné:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=13457&FileName=95-z303&Rocnik=1995,
- Zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe, dostupné:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15894&FileName=01-z312&Rocnik=2001.
- Zákon č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov, dostupné:
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16630&FileName=02-z428&Rocnik=2002.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, dostupné :
www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.

- Zákon č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv, dostupné: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16150&FileName=01-z564&Rocnik=2001.

Občianska spoločnosť

- Need of a Code of Ethics, in: The International Journal of Not-for-Profit Law, vol.11, Issue 3, May 2009. Available at: www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol11iss3/special_2.htm.
- Rozhovor č. 1, Michael Petráš, riaditeľ zastúpenia Friedrich Ebert Stiftung na Slovensku, 5. apríl 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor č.2, Filip Vagač, vládny splnomocnenec pre tretí sektor, 15. apríla 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor č.3, Pavol Žilinčík, bývalý riaditeľ Via Iuris, 19. apríla 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor č.4, Martina Maženská, výkonná riaditeľka Nadácie Milana Šimečku, 23. mája 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- Rozhovor č.5, Peter Goliaš, výkonný riaditeľ INEKO, dňa 10. mája 2011 v Bratislave Bratislava. Autor rozhovoru Ctibor Košťál.
- 241/Aktualne_Zakon_o_dobrovolnictve_zaradeny_do_verejneho_pripomienkoveho_konania.html.
- USAID's Europe and Eurasia, *The 2009 NGO Sustainability Index*, Washington, June 2010. Dostupné na: www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf.
- Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, dostupné na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=10336&FileName=90-z083&Rocnik=1990.
- Zákon 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, dostupné na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=11223&FileName=91-z308&Rocnik=1991.
- Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, dostupné na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17602&FileName=03-z595&Rocnik=2003.

Médiá

- Blog „Fico má pravdu, media zlyhávajú“, Ivan Mikloš, 25.10.2007 (<http://blog.aktualne.centrum.sk/blogy/ivan-miklos.php?itemid=178>).
- Bratislava 2009, www.etrend.sk/weby/vlastnicimedii/media/search.
- Článok denník SME „Lapsusy strážcov demokracie“, SME Daily News, 18.8.2007 www.sme.sk/c/3444804/lapsusy-strazcov-demokracie.html,
- Článok denník SME „Fico tlačí médiá k prísnyim pravidlám“, SME Daily News, 13.8.2007 www.sme.sk/c/3436274/fico-tlaci-media-k-prisnym-pravidlam.html.
- Etický kódex Slovenského syndikátu novinárov: www.ssn.sk.
- Freedom House, Country Report Slovakia 2011.: www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8131.
- Kollár Miroslav, Tomáš Czvitkovics and Zuzana Mistríková. Médiá. In: Slovensko 2010. Bratislava: Institute for public affairs. 2011.
- Médiá verejnej služby – verejný záujem a verejná služba v digitálnom veku, Ed. Miroslav Kollár, IVO, Mediálny inštitút, Bratislava 2009.
- Médiá verejnej služby – verejný záujem a verejná služba v digitálnom veku, Ed. Miroslav Kollár, IVO, Mediálny inštitút, Bratislava 2009.
- Monitoring of the Slovak Media (Newton 2009, 2010, 2011).

- Protikorupčné minimum 2010: Hodnotenia, odporúčania a stav korupcie na Slovensku, TIS, Bratislava 2010.
- Rozhovor č.1, Eva Babitzová, prezidentka, Asociácia nezávislých rozhlasových a televíznych staníc, dňa 3.5.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.2, Alena Kotvanová, riaditeľka sekcie, Media Age Agency, v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.3, Marián Leško, komentátor, denník SME, v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.4, Zuzana Mistríková, prezidentka Rady pre reklamu, v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.5, Pavol Múdry, riaditeľ, Medzinárodný tlačový inštitút (IPI), dňa 6.4.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.6, Branislav Ondrášik, pedagóg, Paneurópska vysoká škola, dňa 11.5.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.7, Nataša Sláviková, generálna riaditeľka sekcie médií, audiovízie a autorského práva Ministerstva kultúry SR, v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.8, Pavol Sud'a, šéfredaktor týždenníka TREND, v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.9, Ivan Štulajter, reportér, denník SME, dňa 19. 4. 2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Rozhovor č.10, Magda Vášáryová, poslankyňa NR SR, dňa 10.5.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Eduard Žitňanský.
- Slovensko 2009 – Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010, IVO, Bratislava 2009.
- www.etrend.sk/weby/vlastnicimedii/media/search (navštívené: 23.5.2011)
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava SR, článok 26, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=12045&FileName=92-z460&Rocnik=1992.
- Zákon č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii, v znení neskorších predpisov („zákon o vysielaní a retransmisii) dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15393&FileName=00-z308&Rocnik=2000%2016 [cit. dňa 19 mája 2011].
- Zákon č. 195/2000 o telekomunikáciách, v znení neskorších predpisov, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15278&FileName=00-z195&Rocnik=2000.
- Zákon č. 167/2008 o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon) dostupný: www.culture.gov.sk/uploads/4b/59/4b5965cc9c0cbd411b95c0d2e23ce81c/tlacovy_zakon.pdf.
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17783&FileName=04-z150&Rocnik=2004.
- Zákon č. 147/2001 o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=19944&FileName=07-z102&Rocnik=2007.
- Zákon č. 300/2005 Trestný zákon, dostupný na: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18750&FileName=05-z300&Rocnik=2005.

Podnikateľské prostredie

- Bratislavská burza cenných papierov, Kódex správy a riadenia, rok 2008, str.4: www.bsse.sk/Portals/2/BSSE%20Regulations/Stock%20Exchange%20Rules/04_Code_CG.pdf (naposledy navštívené: 15.6.2011).
- CEE Packaging, 1.5.2011: www.ceepackaging.com/2011/01/05/taking-corporate-social-responsibility-seriously-us-steel-kosice/ (naposledy navštívené: 20.6.2011).

- Daily Pravda; http://spravy.pravda.sk/miskov-sa-chysta-100-opatreniami-urobit-zo-slovenska-singapur-p5s-/sk_ekonomika.asp?c=A110606_123010_sk_ekonomika_p01 (naposledy navštívené: 18.6.2011).
- EON: www.eon-elektrarne.com/pages/ekw_en/Malenice_Power_Station/Portrait/Background_Information/index.htm (naposledy navštívené: 16.6.2011).
- Global Integrity: <http://report.globalintegrity.org/Slovakia/2009/scorecard/78> (naposledy navštívené: 15.5.2011).
- Národná banka Slovenska: www.nbs.sk/en/financial-market-supervision/banking-sector-supervision.
- Rozhovor s osobou, ktoré si neželá byť menovaná (zdroj E), dňa 16.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Rozhovor s osobou, ktoré si neželá byť menovaná (zdroj V), dňa 17.6.2011 v Bratislave. Autor rozhovoru Michael Srba.
- Slovenská asociácia farmaceutických spoločností, 4.5.2011, dostupné na: <http://safs.sk/Sk/clanky/TS-04-05-11en.pdf> (naposledy navštívené: 17.5.2011).
- The Heritage Foundation:
www.heritage.org/index/country/Slovakia#property-rights
www.heritage.org/index/country/Slovakia#trade-freedom
www.heritage.org/index/Visualize?countries=slovakia&type=9 (navštívené: 17.5. 2011).
- The Slovak Daily, 16 Sep 2010:
www.thedaily.sk/2010/09/16/current-affairs/u-s-slovak-anti-corruption-workshop/ (naposledy navštívené: 18.5. 2011).
- The Slovak Spectator:
14.12.2009:
http://spectator.sme.sk/articles/view/37400/2/un_asks_states_to_curb_corruption.html
31.1.2011:
http://spectator.sme.sk/articles/view/41470/2/two_fico_era_laws_struck_down_by_court.html
10.5.2011:
http://spectator.sme.sk/articles/view/42607/10/tender_for_section_of_d1_motorway_scrapped_due_to_likely_lawsuit.html
14.5.2009:
http://spectator.sme.sk/articles/view/35287/10/slovakia_to_face_legal_action_by_ec.html
24.5.2010:
http://spectator.sme.sk/articles/view/38960/3/business_drafts_wish_list_for_politicians.html,
31.10.2011:
http://spectator.sme.sk/articles/view/44375/3/arbitration_court_closes_dividend_case.html
29.10.2010:
http://spectator.sme.sk/articles/view/40928/3/criticism_of_e_toll_system_resurfaces.html
7.12.2010:
http://spectator.sme.sk/articles/view/41034/10/slovakia_gets_time_extension_to_reply_to_e_cs_objections_to_e_toll_contract.html (naposledy navštívené: 16.6.2011).
- The WorldBank/IFC; Doing Business. Články dostupné na:
www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia/#starting-a-business.
www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia/#enforcing-contracts.
- The UN Global Compact:
[www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country\[\]=182&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country[]=182&joined_after=&joined_before=&business_type=all§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search).
- UK in Slovakia, 9.12.2010:
<http://ukinslovakia.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=361126682> (citované 16.6.2011).
- WIPO: www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=SK#a1.
- ZSE:
www.zse.sk/rocna_sprava_2010/english/consolidated_part/corporate_responsibility/corporate_responsibility.html.
- Zákon č. 136/2010 Z.z. o službách na vnútornom trhu o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 200/2004 Z.z. o opatreniach proti porušovaniu práv duševného vlastníctva pri dovoze, vývoze a spätnom vývoze tovaru.
- Zákon č. 435/2001 Z.z. o patentoch, dodatkových ochranných osvedčeniach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (patentový zákon).
- Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon).
- Zákon č. 493/2009 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa strategických spoločností a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 506/2009 Z.z. o ochranných známkach.
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 530/2007, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou.

Regulačné orgány poskytovateľa služieb

- Dvorak, Karol. *Regulatory Process: The Slovak Examples*, National Association of Regulatory Utility Commissioners, Available at: www.narucpartnerships.org/Documents/RONI%20Slovakia%20Reg%20Process%20Examples%20Eng.pdf,
- Európska komisia, Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Slovakia, 2010. Dostupné na internete: www.cisemultimedia.it/Mediamorfosi/studi/Slovakia.pdf.
- Energia, Regulačný zápas sa prehĺbuje (Miškov verzus Holjenčík) [online], Bratislava, 2010. Dostupné na internete: www.energia.sk/weekly-energy-review/vsetky-sekcie/fight-between-board-for-regulation-and-minister-of-economy-deepens/0825/.
- Písomná komunikácia Mgr. Jančiarová, hovorkyňa Úradu pre reguláciu sieťových odvetví ÚRSO, s autorom, v Bratislave, 2. júna 2011.
- Plus 7 dní, *Drahý plyn* [online], Bratislava, 2011. Dostupné na internete: www.plus7dni.sk/plus7dni/rozhovor/drahy-plyn.html (cit 16. novembra 2011).
- Protimonopolný úrad SR, *Výročná správa 2009*, Bratislava, 2008. Dostupné na internete: www.antimon.gov.sk/files/23/2010/VS_PMU_SR_2009.pdf.
- Protimonopolný úrad SR, *Výročná správa 2010*, Bratislava, 2009. Dostupné na internete: www.antimon.gov.sk/files/26/2011/VS%20PM%C3%9A%20SR%202010.pdf.
- Protimonopolný úrad SR, *Súťažný spravodajca 01/2011*, Bratislava, 2011. Dostupné na internete: www.antimon.gov.sk/files/31/2011/sutazny%20spravodajca%201_2011.pdf.
- Rozhovor interného experta Protimonopolného úradu SR, ktorý chcel zostať v anonymite, s autorom, v Bratislave, máj 2011.
- Rozhovor Ing. Roman Vavro, hovorca Telekomunikačného úradu SR, s autorom, v Bratislave, jún a september 2011.
- Rozhovor vedúceho zamestnanca, ktorý chcel zostať v anonymite, s autorom, v Bratislave, máj 2011.
- Rozhovor Tomáš Czwikovics, vedúci editor týždenníka TREND, s autorom, v Bratislave, máj 2011.
- TASR, *Prezident ER nepodporí zákon, ktorý by obmedzoval nezávislosť* [online], ÚRSO, Bratislava, 2011. Dostupné na internete: www.energoforum.sk/sk/r/582/prezident-sr-nepodpori-zakon-ktory-by-obmedzoval-nezavislost-urso June 2011, [cit 16. novembra 2011].
- SITA, *Boj medzi ministerstvom hospodárstva a ÚRSO pokračuje* [online], Bratislava, 2011. Dostupné na internete: www.energia.sk/clanok/legislativa/boj-medzi-ministerstvom-hospodarstva-a-urso-pokracuje/2341/.
- SME, Na stagnáciu Protimonopolného úradu vláda reagovala odvolaním jeho predsedu [online], Bratislava, 1996. Dostupné na internete: www.sme.sk/c/2109327/na-stagnaciu-protimonopolneho-uradu-vlada-reagovala-odvolanim-jeho-predsedu.html#ixzz1fHJomDiA, [cit 16. novembra 2011].
- The Slovak Spectator, European Commission demands government report on Máchaj dismissal [online], Bratislava, 2008. Dostupné na internete:

http://spectator.sme.sk/articles/view/33821/10/european_commission_demands_government_report_on_macaj_dismissal.html, [cit 19. mája 2011].

- The Slovak Spectator, *Parliament dismisses Telecommunication Office chairman* [online], Bratislava, 2008. Dostupné na internete: http://spectator.sme.sk/articles/view/33785/10/parliament_dismisses_telecommunication_office_chairman.html, [cit 19. mája 2011].
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, *Národná správa ÚRSO*, Bratislava, 2010. Dostupné na internete: www.urso.gov.sk/doc/dokumenty/NarodnaSprava2010_SK.pdf, [cit 16. novembra 2011].
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, *Výročná správa 2010*, Bratislava, 2011. Dostupné na internete: www.urso.gov.sk/doc/vs/Vs2010_sk.pdf. [cit 16. novembra 2011].
- Zákon č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Dostupné na internete: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15713&FileName=01-z136&Rocnik=2001.
- Zákon č. 142/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 656/2004 Z.z. o energetike a zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach. Dostupné na internete: www.urso.gov.sk/doc/legislative/z_142-2010_sk.pdf.
- Zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: www.urso.gov.sk/doc/legislative/z_276-2001_sk_pz.pdf.
- Zákon č. 312/2001 Z.z. zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15894&FileName=01-z312&Rocnik=2001.
- Zákon č. 400/2009 Z.z. zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=209223&FileName=zz2009-00400-0209223&Rocnik=2009.
- Zákon č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách. Dostupné na internete: www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=17617&FileName=03-z610&Rocnik=2003.

Eurofondy

- Analýza administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013 v rámci operačných programov NSRR k 30.09. 2010, dostupné na www.nsrr.sk/dokumenty/zakladne-dokumenty (navštívené 17.12.2011).
- Denník SME: www.sme.sk/c/4831706/nku-nastenkovy-tender-porusil-zakon.html (navštívené 17.6.2011).
- www.minv.sk/?eticky-kodex-statneho-zamestnanca (navštívené 8.7.2011).
- www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011).
- www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011).
- www.eufondy.org/index.php?option=com_content&view=article&id=57%3Apravidlokonfliktu&catid=18&Itemid=120 (navštívené 7.7.2011).
- www.ropka.sk/sk/vyrocne-spravy (navštívené 13.6.2011).
- www.opzp.sk/84/monitorovanie/vyrocne-spravy-o-vykonavani-opzp (navštívené 13.6.2011).
- www.opis.gov.sk/data/files/7917.pdf (navštívené 13.6.2011)
- www.opis.gov.sk/22287/zasadnutia-monitorovacieho-vyboru-pre-vedomostnu-ekonomiku.php (navštívené 13.6.2011).

- <http://ekonomika.etrend.sk/ekonomika-slovensko/stefanova-chcu-zbavit-imunity-pre-nastenkovy-tender.html> (navštívené 13.6.2011).
- Denník SME: www.sme.sk/c/4840652/aliancia-podala-zalobu-za-nastenkovy-tender.html (navštívené 13.6.2011).
- Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006.
- Nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006.
- Rozhovor autora s anonymným zdrojom, 18.5.2011 v Bratislave.
- Rozhovor autora s Katarínou Kukučkovou-Tomkovou, Zastúpenie SR pri EÚ v Bruseli, 16.5.2011, telefonický rozhovor.
- Rozhovor autora s Marcelou Zubriczkou, generálnou riaditeľkou Sekcie európskych a medzinárodných záležitostí Ministerstva financií SR, 16.5.2011, Bratislava.
- Rozhovor autora so Zuzanou Polačkovou, generálnou riaditeľkou Sekcie riadenia Európskeho sociálneho fondu na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 21.12.2011, Bratislava
- Systém finančného riadenia ŠF a KF na programové obdobie 2007 – 2013, dostupné na www.sia.gov.sk/index.php?siteid=47&subsiteid=45 (navštívené 17.12.2011).
- Systém riadenia ŠF a KF na programové obdobie 2007 – 2013, dostupné na www.sia.gov.sk/index.php?siteid=47&subsiteid=45 (navštívené 17.12.2011).
- Transparency International Slovakia: Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku, TIS, 2009, s. 21.
- Zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie.
- Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe, v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

Záujmové skupiny

- Advokátsky poriadok, dostupný napr. na: www.advokatvasko.eu/Advokatska-kancelaria/2/3/Pravne-sluzby/Advokatsky-poriadok.html.
- Bulletin slovenskej advokácie, č.7-8, rok 2009, str.55, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/skusky/otazky/obcianske.
- Bulletin slovenskej advokácie, č.3, rok 2009, str.40, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/bulletin/archiv.
- Bulletin slovenskej advokácie, rok 2009, č.10, str.34, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/doc/61.
- Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/doc/37/42/_docList_/rows/124/attr/name/preview.
- Disciplinárny poriadok Notárskej komory SR, dostupné na: www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/DisciplinarnyporiadokNKSR.aspx.
- Etický kódex súdnych exekútorov, dostupné na: www.ske.sk/Download/?bulletinArticleId=30.
- Etický kódex notára, dostupné na: <http://www.notar.sk/Not%C3%A1rskakomora/Legislat%C3%ADva/Etick%C3%BDk%C3%B3dexnot%C3%A1ra.aspx>.
- Informácie poskytnuté Prezídiom Notárskej komory SR na základe žiadosti autora, poskytnuté na základe rozhodnutia Prezídia NK SR zo dňa 3.2.2012.
- Informácie o výberových konaniach na obsadenie miesta notára, dostupné na: www.notar.sk/Notarskakomora/Vyberovekonania.aspx.
- Poriadok výberového konania Notárskej komory SR, dostupné na: www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/Poriadokvyberovehokonania.aspx.
- Rozhovor autora so Štefanom Ondrišom, predsedom Disciplinárnej komisie SAK, v Bratislave, dňa 18.1.2012.
- Rozhovor autora s anonymným zdrojom, 16.1.2012 v Bratislave.

- Smernica na vybavovanie sťažností na činnosť súdnych exekútorov, dostupné na: www.ske.sk/Download/?bulletinArticleId=32
- Uznesenie Konferencie advokátov o príspevku na činnosť SAK, dostupné na: www.sak.sk/blox/cms/sk/sak/docSearch/proxy/list/.../preview.
- Uznesenie predsedníctva SAK č.32/11/2011, čl.1. vo vestníku SAK, čiastka 26, ročník 2011.
- Vyhláška č.655/2004 o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb
http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1.
- Vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 423/2002 Z.z. o odmene Notárskej komore Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, dostupné na: www.notar.sk/Notarskakomora/Legislat%C3%ADva/VyhlaskaodmeneNotarskejkomorySR.aspx.
- Zákon č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti, § 212.
- Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 323/92 Zb. o notároch a notárskej činnosti, dostupný na: www.notar.sk/Not%C3%A1rskakomora/Legislat%C3%ADva/Z%C3%A1kononot%C3%A1rochanot%C3%A1rskej%C4%8Dinnosti.aspx.
- Zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, dostupné na: http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1.

Skratky

AmCham	Americká obchodná komora
CPI	Index vnímania korupcie
CSR	Program spoločenskej zodpovednosti
CCBE	Rada advokátskych komôr a združení právnikov Európy
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
EPP	Elektronické verejné obstarávanie
GRECO	Rada európskych krajín proti korupcii
HDP	Hrubý domáci produkt
HESO	Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení
HZDS	Hnutie za demokratické Slovensko
IAS	Medzinárodné účtovné štandardy
IFRS	Medzinárodné štandardy finančného vykazovania
INEKO	Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy
INTOSAI	Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
IPS	Lewisov index stránickej stability
KDH	Kresťansko-demokratické hnutie
KE SR	Komora exekútorov SR
NATO	Severoatlantická Aliancia
NIS	Národný systém integrity spravovania
NK SR	Notárska komora SR
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OBSE –	Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe
OBSE/ODIHR	OBSE volebná hodnotiaca komisia
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OKVK	Okrskové volebné komisie
OP	Operačné programy
OSN	Organizácia Spojených národov
OVK	Obvodné volebné komisie
PMÚ	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky
RTVS	Rozhlas a televízia Slovenska
PZ	Policajný zbor
P PZ	Prezídium Policajného zboru
RO	Riadiace orgány
SaS	Sloboda a Solidarita
SAK	Slovenská advokátska komora
SGI	Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť
SIGMA	Organizácia podporujúca rozvoj správy a riadenia (podpora kandidátov do EÚ)
SIS	Slovenská informačná služba
SDKÚ-DS	Slovenská kresťanská a demokratická únia – Demokratická strana
SMK	Strana maďarskej koalície
SNS	Slovenská národná strana
SORO	Sprostredkovateľské orgány Riadiacich orgánov
SPR	Výbor pre sociálnu ochranu

SR	Slovenská republika
SRo	Slovenský rozhlas
STV	Slovenská verejnoprávna televízia
ŠTS	Špecializovaný trestný súd
TIS	Transparency International Slovensko
TÚSR	Telekomunikačný úrad SR
ÚRSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
USA	Spojené štáty americké
USD	Americký dolár
ÚVK	Ústredná volebná komisia
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
VÚC	Vyšších územných celkov
WTO	Svetová obchodná organizácia
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky