

**JEDENÁŠŤ STATOČNÝCH:  
PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE PROTIKORUPČNÝCH  
NÁSTROJOV NA SLOVENSKU**

**Jedenásť statočných:  
prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku**

**Autori:**

Editori a vedúci autorského kolektívu: Emília Sičáková-Beblavá a Miroslav Beblavý.

**Autorský kolektív:**

Emília Sičáková-Beblavá, Miroslav Beblavý, Zuzana Fialová, Erik Laštic, Ľudmila Malíková, Matúš Mišík, Juraj Mišina, Andrej Salner, Katarína Staroňová, Alexandra Suchálová, Róbert Žitňanský.

**Recenzenti:**

Prof. PhDr. Silvia Miháliková, PhD.

Doc. Ing. Jan Pavel, PhD.

**Redakčná príprava:** Miroslav Kollár

© Transparency International Slovensko a Ústav verejnej politiky FSEV UK v Bratislave

Výroba: ADIN, s.r.o.

Prvé vydanie, máj 2008

Táto publikácia vznikla a je vydaná  
s finančnou podporou APVV (projekt 99 01 9005).



AGENTÚRA  
NA PODPORU  
VÝSKUMU A VÝVOJA

**ISBN 978-80-89244-30-0**

Emília Sičáková-Beblavá  
Miroslav Beblavý  
editori

**JEDENÁŠŤ STATOČNÝCH:  
PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE PROTIKORUPČNÝCH  
NÁSTROJOV NA SLOVENSKU**



# OBSAH

<b>Úvod .....</b>	<b>7</b>
<b>Nástroje intervencie vo verejnej politike s cieľom znižovania korupcie .....</b>	<b>8</b>
<i>Katarína Staroňová</i>	
<b>PREHĽAD PROTIKORUPČNÝCH NÁSTROJOV.....</b>	<b>31</b>
<b>Prehľad vybraných nástrojov intervencie s cieľom boja proti korupcii v SR (1998 – 2007) .....</b>	<b>32</b>
<i>Miroslav Beblavý – Emília Sičáková-Beblavá – Erik Láštík – Juraj Mišina – Katarína Staroňová</i>	
<b>Mapa regulačných (právných) nástrojov zameraných na zníženie korupcie.....</b>	<b>32</b>
<b>Mapa ekonomických nástrojov zameraných na zníženie korupcie.....</b>	<b>36</b>
<b>Mapa informačných nástrojov zameraných na zníženie korupcie.....</b>	<b>41</b>
<b>Mapa administratívnych nástrojov zameraných na zníženie korupcie .....</b>	<b>48</b>
<b>VYBRANÉ PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE .....</b>	<b>57</b>
<b>EKONOMICKÉ NÁSTROJE.....</b>	<b>58</b>
<b>Privatizácia bánk ako protikorupčný nástroj .....</b>	<b>58</b>
<i>Robert Žitňanský – Andrej Salner</i>	
<b>Reforma obchodného registra ako protikorupčný nástroj.....</b>	<b>81</b>
<i>Robert Žitňanský – Andrej Salner</i>	
<b>Rýchlostné príplatky v katastri nehnuteľností ako protikorupčný nástroj .....</b>	<b>95</b>
<i>Zuzana Fialová</i>	
<b>Rozpočtové pravidlá územnej samosprávy .....</b>	<b>109</b>
<i>Erik Láštík</i>	
<b>Reforma aktívnej politiky trhu práce z roku 2004 ako protikorupčný nástroj .....</b>	<b>129</b>
<i>Miroslav Beblavý</i>	

<b>INFORMAČNÉ NÁSTROJE .....</b>	<b>145</b>
<b>Pripomienkové konanie na centrálnej úrovni moci prostredníctvom internetu ako protikorupčný nástroj.....</b>	<b>145</b>
<i>Ludmila Malíková – Alexandra Suchalová – Matúš Mišík</i>	
<b>Otvorené pripomienkové konanie VZN na samosprávnej úrovni.....</b>	<b>162</b>
<b>ako protikorupčný nástroj</b>	
<i>Alexandra Suchalová – Ludmila Malíková</i>	
<b>Financovanie politických strán na Slovensku ako protikorupčný nástroj .....</b>	<b>175</b>
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Juraj Mišina</i>	
<b>Zákon o slobodnom prístupe k informáciám ako protikorupčný nástroj .....</b>	<b>192</b>
<i>Erik Láštík</i>	
<b>ADMINISTRATÍVNE NÁSTROJE .....</b>	<b>215</b>
<b>Projekt „Súdny manažment“ ako protikorupčný nástroj.....</b>	<b>215</b>
<i>Katarína Staroňová</i>	
<b>Vytvorenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálneho prokurátora pre boj proti korupcii a organizovanému zločinu .....</b>	<b>230</b>
<i>Katarína Staroňová</i>	
<b>O autoroch .....</b>	<b>247</b>

## ÚVOD

Korupcia je fenoménom, ktorí mnohí z nás zažili, alebo o ňom počuli. Často vzbudzuje beznádej, nejde však o neliečiteľnú chorobu. Pri správnom prístupe sa s ňou dá spraviť veľa. Počas ostaných desiatich rokov boli prijaté a v praxi implementované viaceré opatrenia, ktoré majú protikorupčný dopad. V rámci mapovania protikorupčných nástrojov sme identifikovali celkovo 42 takýchto opatrení. Na podrobnejšiu analýzu sme si vybrali jedenásť z nich, ktoré vo forme prípadových štúdií približujeme na nasledujúcich stranách. Jednotlivé prípadové štúdie majú rovnakú štruktúru a ich hlavným cieľom je preskúmať konkrétny vplyv prijatého opatrenia na rozsah korupcie v príslušnej oblasti, ako aj politickú ekonomiu jeho presadzovania. Pridaná hodnota pre všetkých, ktorí uvažujú o znižovaní korupcie v našej spoločnosti v budúcnosti, tak spočíva v pochopení protikorupčných účinkov rôznych verejných politík a v pochopení spôsobov ich presadenia.

Publikácia sa skladá zo štyroch kapitol. V prvej predstavujeme klasifikáciu protikorupčných nástrojov, ktorá je doplnená o príklady zo slovenskej praxe. V ďalších troch kapitolách predkladáme jedenásť konkrétnych prípadových štúdií a to podľa toho, do akej kategórie protikorupčných opatrení spadajú – informačné protikorupčné nástroje, ekonomické protikrupčné nástroje a administratívne protikorupčné nástroje.

Na vytvorení tejto publikácie pracoval tím viacerých expertov počas jedného roka. Okrem autorov jednotlivých prípadových štúdií ďakujem Miroslavovi Beblavému, odbornému garantovi a spolueditorovi tejto publikácie, ako aj Miroslavovi Kollárovi za úpravu textu a jazykovú korektúru.

Verím, že predkladaná publikácia Vás zaujme a prinesie ďalšie inšpirácie pre prípravu a presadenie protikorupčných opatrení na Slovensku.

*Emília Sičáková-Beblavá*  
*editorka*

# NÁSTROJE INTERVENCIE VO VEREJNEJ POLITIKE S CIEĽOM ZNÍŽENIA KORUPCIE

Katarína Staroňová

Korupcia vo verejnom sektore ohrozuje každú krajinu na svete. Oslabuje demokratické inštitúcie, rozvoj ekonomiky a kvalitu verejných služieb, a tým aj dôveru občanov v tieto inštitúcie. Preto sa medzinárodné inštitúcie ako napríklad Rada Európy, Organizácia spojených národov, Svetová banka, Európska komisia, ale aj vlády jednotlivých krajín usilujú prijať také mechanizmy, ktoré by posilnili inštitucionálny a legislatívny rámec boja proti korupcii, ale aj konkrétne opatrenia v rôznych oblastiach, ktoré majú predchádzať, čeliť a bojovať s výskytom korupcie. Tieto mechanizmy a opatrenia nazývame „nástroje intervencie“ vo verejnej politike s cieľom boja proti korupcii. V nasledujúcej kapitole sa pozrieme na existujúce klasifikácie všeobecných protikorupčných opatrení podľa medzinárodných organizácií a pokúsime sa vytvoriť vlastný systém kategorizácie nástrojov intervencie s cieľom boja proti korupcii, a to z pohľadu teórií nástrojov verejnej politiky. Na ilustráciu fungovania a dynamiky jednotlivých kategórií nástrojov pritom využijeme príklady zo slovenského kontextu, ak tieto nástroje boli aplikované.

## 1. KLASIFIKÁCIE PROTIKORUPČNÝCH OPATRENÍ

Klasickým spôsobom klasifikácie protikorupčných opatrení, ktorú využívajú aj organizácie ako je Transparency International,<sup>1</sup> je rozdelenie intervencie do troch základných kategórií:

- protikorupčná intervencia s cieľom **trestania** korupčného správania,
- protikorupčná intervencia s cieľom **prevencie**,
- protikorupčná intervencia s cieľom **zvyšovania povedomia** a hodnôt.

V prvej skupine opatrení je cieľom intervencie sankcionovať a trestať korupčné správanie. Opatrenia majú za úlohu zvýšiť riziko, náklady a neistotu spojenú s korupčnou činnosťou, a to rizikom prísneho trestu v prípade odhalenia. Zastrasovací efekt je totiž pri korupčnej trestnej činnosti efektívny, na rozdiel od mnohých iných trestných činov. Opatrenia v tejto kategórii sa vzťahujú na plnú kriminalizáciu korupčných praktík, tak ako boli definované OSN<sup>2</sup> a OECD.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Bližšie pozri <http://www.transparency.sk>

<sup>2</sup> Rezolúcia OSN č. 3514 z 15. decembra 1975, rezolúcia OSN č. 1995/14 a rezolúcia OSN o korupcii a úplatkárstve v medzinárodných obchodných transakciách (1996).

<sup>3</sup> *Odporúčanie o úplatkárstve v medzinárodných obchodných transakciách* (1994), *Odporúčanie o daňovej odpočítateľnosti úplatkov pre zahraničných verejných činiteľov* (1996), *Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách* (1997).



Prevenčné opatrenia majú za cieľ predchádzať možnému korupčnému správaniu aktivitami na dopytovej i ponukovej strane.<sup>4</sup> Tieto opatrenia takisto majú za úlohu zvýšiť riziko, náklady a neistotu spojenú s korupčnou činnosťou, ale v tomto prípade sú opatrenia zamerané na zvyšovanie možnosti odhalenia – zvyšovaním transparentnosti a otvorenosti v procesoch verejnej správy. Opatrenia v tejto kategórii sa vzťahujú na kontrolné a monitorovacie mechanizmy, rozpočtovanie, publikovanie výstupov a zverejňovanie informácií.

Opatrenia v tretej kategórii sa zameriavajú na zmenu hodnôt a ovplyvňovanie etického správania.

Väčšina donorských organizácií pristupuje ku klasifikácii protikorupčných opatrení voľnejšie a vytvára skôr tematické celky, pod ktoré priraduje jednotlivé nástroje. Dôvodom je ponechanie flexibility výberu nástroja na prijímaciu krajinu, ktorá si vytvorí vlastnú vhodnú kombináciu opatrení podľa svojich potrieb a kontextu. Modulárny prístup donorských organizácií pritom vychádza zo stretnutia donorov v roku 2003, ktoré organizovala OSN<sup>5</sup> a kde sa vytvorili široké tematické kategórie jednotlivých opatrení:

- zvyšovanie povedomia o probléme korupcie medzi verejnosťou a štátnou/verejnou službou;
- podpora národným programom boja proti korupcii a/alebo úradu/odboru boja proti korupcii;
- podpora novelizácie národnej legislatívy v boji proti korupcii;
- podpora daňových a colných úradov;
- podpora finančného manažmentu a auditu;
- vzdelávacie aktivity pre občiansku spoločnosť a médiá;
- posilnenie verejného obstarávania na centrálnej a miestnej úrovni;
- podpora volebného procesu;
- podpora súdneho systému;
- podpora prokuratúry a policajných orgánov;
- podpora miestnej samosprávy a decentralizácie.

Vyššie uvedené kategórie sú relevantné z hľadiska priameho či nepriameho vplyvu na korupčné správanie v spoločnosti. V takomto delení sa nerozlišuje, či ide o prevenciu, sankcionovanie alebo posilňovanie povedomia v spoločnosti a dobrého spravovania. To znamená, že opatrenia môžu mať širší charakter a obsahovať nielen **explicitné nástroje** (napríklad monitorovanie financovania politických strán), ale aj **nástroje s implicitným dosahom** na znižovanie miery

---

<sup>4</sup> Ekonomický pohľad na korupciu hovorí, že každý korupčný akt predstavuje dobrovoľnú transakciu medzi dvoma stranami, a tak je potrebné analyzovať ponukovú aj dopytovú stránku.

<sup>5</sup> V angl. ide o *Global Program against Corruption*, pod záštitou OSN a jeho Centra prevencie medzinárodnej kriminality (Center for International Crime Prevention – CICP). Najobsiahlejšou príručkou v tomto duchu je *Anti-Corruption Tool Kit*. (2002).

korupčného správania (napríklad pozorovacia misia pri voľbách). Predpokladom totiž je, že len v súčinnosti viacerých nástrojov je možné efektívne bojovať s korupciou v krajine.

Ďalší prístup ku klasifikácií protikorupčných nástrojov je preferovaný zo strany Svetovej banky, ktorá v ostatných rokoch publikuje mnoho odborných i praktických publikácií na tému korupcie. Svetová banka v svojom prístupe explicitne rozlišuje predovšetkým medzi „administratívnou korupciou“ – ovplyvňovaním implementácie existujúcich zákonov a pravidiel – a „ovládnutím štátu alebo veľkou korupciou“ – ovplyvňovaním formovania základných pravidiel. Na základe tohto delenia pristupuje aj ku kategorizácii protikorupčných opatrení a vytvorila si vlastný rámec protikorupčných opatrení v tzv. päťbodovej stratégii:<sup>6</sup>

- zvýšenie politickej zúčtovateľnosti,<sup>7</sup>
- posilnenie participácie občianskej spoločnosti,
- vytvorenie silného a konkurenčného súkromného sektora,
- inštitucionálne brzdy na zneužitie moci,
- zlepšenie manažmentu vo verejnom sektore.

Napriek takto vytvorenému rámcu pre klasifikovanie protikorupčných opatrení, škála nástrojov, ktoré Svetová banka využíva, je taká široká, že pristúpila k ďalšej kategorizácii, ktorá má pomáhať v prioritizácii výberu týchto opatrení. Filozofia tejto klasifikácie je založená na diagnostikovaní stavu situácie tej ktorej krajiny, od ktorého sa priamo odvíja potenciálna účinnosť a efektívnosť jednotlivých opatrení. V takomto delení, na základe existujúcich stimulov pre verejných činiteľov konať oportunisticky, sa rozlišuje medzi spoločnosťami s vysokou mierou korupcie a nízkou mierou korupcie. Určité existujúce podmienky v krajine totiž podporujú korupčné správanie verejných činiteľov – z ekonomického pohľadu na korupciu očakávané výnosy z korupčného správania prevyšujú možné náklady či riziká. V krajine s vysokou mierou korupcie a slabou kvalitou spravovania, by malo byť prioritnou voľbou protikorupčných nástrojov ustanovenie vlády práva, posilnenie participačných a zúčtovateľných inštitúcií a obmedzenie možnosti intervencie vlády len na jej kľúčové činnosti. Naopak, v krajine so strednou mierou korupcie a relatívne obstojnou kvalitou spravovania sa priority vzťahujú na nástroje decentralizácie a ekonomickej reformy, ako sú napríklad zavedenie konkurenčných prvkov do poskytovania verejných služieb, manažment zameraný na výstupy, hodnotenie výstupov atď. V krajine s nízkou mierou korupcie a silnými mechanizmami spravovania môžu byť protikorupčné opatrenia formulované explicitne rôznymi protikorupčnými programami a inštitúciami, silným finančným manažmentom, zvýšeným povedomím verejnosti a vládnych inštitúcií o korupčnom správaní sa a chytaní „veľkých rýb“ (pozri tabuľku 1).

<sup>6</sup> Z angl. *five-pronged strategy*. Pozri viac *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. World Bank (2000).

<sup>7</sup> Z angl. *political accountability*. Tento koncept uvádzame ako „zúčtovateľnosť“ alebo „skladanie účtov“ hoci existujú aj preklady „politické zodpovedania sa“. Koncept „responsibility“ uvádzame ako zodpovednosť.

Tabuľka 1

**Klasifikácia protikorupčných opatrení podľa Svetovej banky**

Výskyt korupcie	Kvalita spravovania	Protikorupčné opatrenia
Vysoký	Nízka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ustanovenie vlády práva</li> <li>• Posilnenie participácie a zúčtovateľnosti</li> <li>• Ekonomická reforma</li> <li>• Charta občanov</li> <li>• Obmedzovanie intervencie vlády</li> </ul>
Stredný	Obstojná	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decentralizácia a reforma ekonomických politík</li> <li>• Verejný manažment</li> </ul>
Nízky	Dobrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vytvorenie protikorupčných inštitúcií</li> <li>• Posilnenie finančnej zúčtovateľnosti</li> <li>• Zvyšovanie občianskeho a štátnozamestnaneckého povedomia</li> </ul>

**Zdroj:** Shah – Schacter (2004), s. 42.

## 2. NÁSTROJE INTERVENČIE VO VEREJNEJ POLITIKE

Z uvedených existujúcich typov klasifikácie protikorupčných opatrení vyplýva, že neexistuje jednotný náhľad na kritériá kategorizácie nástrojov. Vo väčšine prípadov jednotlivé kategórie vyplývajú z pohľadu donorskej alebo medzinárodnej organizácie, ktorá na základe mapovania stavu jednotlivých krajín vytypovala zovšeobecnený súbor protikorupčných nástrojov. V nasledujúcej kapitole však ponúkame iný prístup k nazeraniu na protikorupčné opatrenia, a to z pohľadu intervenujúceho, t. j. z pohľadu štátu/samosprávy, ktorá má k dispozícii určité nástroje intervencie.

Koncept nástrojov verejnej politiky vychádza zo systémového kauzálneho modelu tvorby verejnej politiky, v ktorom sa vláda<sup>8</sup> snaží riešiť existujúce problémy v spoločnosti a využíva pritom „nástroje intervencie“. Sú to prostriedky, ktorými sa vláda pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli vopred stanovený cieľ. To znamená, že vláda rozhoduje nielen o tom, aký problém treba vyriešiť a či bude v prípade tohto problému intervenovať, ale i o tom, či bude svoje rozhodnutia presadzovať vynútením, stimulmi, presvedčaním alebo informovaním či budovaním kapacity. Lester Salamon definuje nástroje intervencie ako „identifikovateľnú metódu, pomocou ktorej je kolektívna činnosť štruktúrovaná na riešenie verejného problému“.<sup>9</sup> Ide teda o inštrumentálne chápanie nástrojov, ktoré majú dynamickú povahu (činnosť) so snahou ovplyvniť a kontrolovať sociálne procesy v spoločnosti, aby sa dosiahol konkrétny výstup a efekt. Výstupmi pritom môžu byť verejné služby a tovary,

<sup>8</sup> Pod pojmom vláda budeme v tejto práci označovať zvolený rozhodovací orgán na všetkých úrovniach spravovania, t. j. na centrálnej úrovni, na úrovni VÚC, na úrovni samosprávy.

<sup>9</sup> Salamon (2002), s. 19.

ale napríklad aj etické správanie v štátnej službe, zefektívnenie vnútorných procesov úradu, aby nedochádzalo k prietahom alebo právná istota. Vláda si pritom môže vybrať z celej škály nástrojov, od právnych, ekonomických, informačných až po administratívne/organizačné; od restriktívnych po motivačné; môže si vybrať nástroje s veľkou či malou mierou intervencie zo strany vlády či štátu. Základnou tézou inštrumentálneho prístupu je, že každá kategória nástrojov má svoju charakteristiku a dynamiku, ktorá je „identifikovateľná“ a ktorá definuje spôsob dosiahnutia cieľa.<sup>10</sup> Výstupy môžu byť dosiahnuté prostredníctvom jediného nástroja alebo kombináciou rôznych nástrojov a je na vláde určiť, aký typ nástroja je najvhodnejšie použiť vzhľadom na jej cieľ. Nástroje verejnej politiky sú teda technickými prostriedkami na dosiahnutie cieľov. Voľba vhodného nástroja (alebo kombinácia nástrojov), ktoré sú pre riešenie daného problému najvhodnejšie, je základom rozhodovania o metóde pôsobenia vlády a formy realizácie jej výkonu. Pri rozhodovaní je pritom dôležité vziať do úvahy obmedzenia aj potenciál každej kategórie nástrojov a politické dôsledky či negatívne účinky použitia konkrétneho nástroja.

Každý nástroj verejnej politiky zodpovedá iným cieľom, avšak dá sa predpokladať, že cieľom intervencie vlády je dosiahnuť výstupy v podobe:

- modifikovaného správania jednotlivcov, skupín, podnikateľských subjektov, atď.;
- modifikovaných hodnôt (prístupov), ktoré subjekty v spoločnosti vyznávajú;
- modifikovaného prostredia, v ktorom sa neželané správanie vyskytuje, či v ktorom subjekty fungujú.

Existuje aj možnosť nekonania zo strany vlády, avšak tu nedochádza k reálnej voľbe konkrétneho nástroja, je to nečinnosť, ktorá má svoje vplyvy, ale tie nie sú predmetom záujmu tejto kapitoly. Pri nástrojoch intervencie môže vláda pritom konať priamo alebo nepriamo. Pri nepriamom konaní vláda ovplyvňuje činnosť a správanie občanov, organizácií alebo podnikateľských subjektov, a to prostredníctvom informácií (mechanizmy poskytovania informácií) alebo ovplyvňovaním výnosov, nákladov a zdrojov konania (ekonomické nástroje). Pri priamom konaní vláda sama koná a je priamo zúčtovateľná za svoje činy, ide zvyčajne o určenie pravidiel a sankcií za ich porušovanie (regulačné/právne nástroje), ako aj ich vymožitelnosť (polícia, justícia, prokuratúra), alebo o priame poskytovanie služieb a tovarov (administratívne nástroje). V tabuľke 2 je načrtnuté rozdelenie nástrojov verejnej politiky podľa typu (regulačné, ekonomické, informačné a administratívne) a ich typu a miery záväznosti – od povinných až po úplne dobrovoľné. Ide o škálu, ktorá určuje stupeň prinútenia (donútenia)<sup>11</sup> do akej miery nástroj obmedzuje správanie jednotlivcov alebo skupín v snahe povzbudiť alebo odradiť. Táto charakteristika určuje či ide o nástroj povinný, zmiešaný alebo dobrovoľný. Z tohto hľadiska v každom type sú aj povinné nástroje s vysokým stupňom donútenia (napríklad systém orgánov činných v trestnom konaní alebo povinné zverejňovanie

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Salamon (2002), s. 25.

informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám), ale aj dobrovoľné nástroje s nízkym stupňom donútenia (napríklad zverejňovanie dobrých príkladov úradov, ktoré zreformovali svoje vnútorné procesy).

**Tabuľka 2**  
**Klasifikácia nástrojov verejnej politiky**

<b>Nástroje</b> <b>Miera záväznosti</b>	<b>Regulačné (právne)</b>	<b>Ekonomické</b>	<b>Informačné</b>	<b>Administratívne/ organizačné</b>
<b>Povinné nástroje</b>	Legislatívny rámec (občianske a trestné právo)	Regulácia (kontroly cien, poplatkov, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	Priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií – Slobodný prístup k informáciám)	Priame poskytovanie tovaru a služieb
	Právna úprava (ústavné zákony, zákony)	Dane, poplatky	Kontrolné mechanizmy	Budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
<b>Zmiešané nástroje</b>	Podzákonné predpisy (nariadenia vlády, výnosy, vyhlášky, VZN)	Dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenie)	Poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	Nepriame poskytovanie služieb pomocou tretieho subjektu
	Štandardy, usmernenia, inštrukcie, príručky	Otvorená súťaž: Aukcia práv, <sup>12</sup> lotéria, verejné obstarávanie	Participácia a konzultačné mechanizmy	
		Dane, užívateľské poplatky	Odrádzanie; tlmenie nadmerného dopytu Presvedčanie	Kontraktovanie <sup>13</sup>
<b>Dobrovoľné nástroje</b>	Etické kódexy Odporúčania Dobrý príklad, benchmarking Zvyky, tradície		Rebríčky kvality Súťaže	Neziskové organizácie
				Rodina, komunita
				Trh

**Zdroj:** Upravené podľa Staroňová (2002).

<sup>12</sup> Aukcia práv (dražba) je predanie práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb na inú inštitúciu (predovšetkým ziskovú) pomocou aukcie. Aukcia je jednokriteriálna súťaž, kritériom je väčšinou cena (môžeme však cenu fixovať a dražiť množstvo alebo kvalitatívne parametre ponúkanej služby).

<sup>13</sup> Kontraktovanie, resp. kontrahovanie alebo outsourcing sa vzťahuje na zmluvné poverenie ziskových alebo neziskových inštitúcií na poskytovanie určitých služieb alebo tovaru.

Okrem povinných nástrojov teda možno používať aj zmiešané nástroje – pozitívne a negatívne stimuly. Ich použitie vychádza z predstavy, že povedomie o treste alebo odmene motivuje ľudí k zmene správania. Motivačné a demotivačné faktory sú opačnými stranami tej istej mince. Motivačné faktory uľahčujú alebo spríjemňujú ľuďom isté konanie či správanie, ktoré si želáme; demotivačnými faktormi im správanie či konanie sťažujeme alebo zdražujeme, čím sa snažíme odradiť ich od neho. Niektorí radšej sľubujú odmenu, iní hrozia trestom, oba tieto nástroje sú však založené na tom, že prinútíme iných ľudí, aby si vybrali také konanie, ktoré si želáme my. Kombinácia nástrojov umožňuje samospráve angažovať sa vo väčšej či menšej miere pri formovaní rozhodovania a správania subjektov (fyzické osoby, podnikateľské subjekty atď.), pričom konečné rozhodnutie prenecháva im.

### **3. NÁSTROJE INTERVENČIE PRI ZNIŽOVANÍ KORUPCIE**

Nasledujúci prehľad nástrojov intervencie v boji proti korupcii nie je vyčerpávajúcim zoznamom existujúcich nástrojov a nie je ani návodom, ako bojovať s korupciou. Ide skôr o vytvorenie rámca pre náhľad na spôsob fungovania jednotlivých kategórií, o sprostredkovanie vedomostí o „inštrumentalite“ jednotlivých nástrojov, aby decízor mohol vhodnou kombináciou vytvoriť účinný program a stratégiu boja proti korupcii. Je dôležité si však uvedomovať, že takéto delenie nie je definitívne, t. j. konkrétny nástroj z praxe nemusí mať charakteristiku len jednej kategórie nástrojov. Priam naopak, väčšinou jednotlivé nástroje kombinujú charakteristiku viacerých kategórií pre väčšiu účinnosť. Okrem toho, mnohé nástroje musia mať inštitucionálnu a administratívnu podporu, a tak kombinujú prvky administratívnych nástrojov. Iné nástroje musia byť vyjadrené legislatívne, aby sa stali povinnými nástrojmi a môžu sa javiť ako právne, hoci v svojej podstate nimi nie sú a ide len o právne vyjadrenie ekonomických, informačných alebo administratívnych nástrojov. Uvádzané príklady sa tak vzťahujú na hlavnú funkcionálnu alebo ilustrujú dynamiku.

#### **3.1. REGULAČNÉ (PRÁVNE) NÁSTROJE ZNIŽOVANIA KORUPCIE**

Právne nástroje sa vzťahujú na reguláciu spoločenských vzťahov, definovanie práv a povinností subjektov (fyzických či právnických osôb) a ochranu tých vzťahov, o ktoré má spoločnosť záujem. Právne nástroje tak určujú záväzné a vynútiteľné rámce, zvyčajne prostredníctvom trestnoprávných, občianskoprávných alebo administratívnych sankcií, na základe ktorých sa realizuje verejná politika. Ide pritom o vymedzenie korupčných foriem správania a ich trestnoprávne, občianskoprávne alebo administratívne postihovanie. Ťažiskovým zámerom právnych nástrojov boja proti korupcii je zvyšovanie možného postihu pre korupčné správanie, a tým odrádzať od jeho výskytu, keďže očakávané sankcie prevyšujú možné výnosy z takéhoto konania.

Základný rámec právnych nástrojov boja proti korupcii vychádza z medzinárodných dohovorov, predovšetkým rezolúcií Organizácie spojených národov (napríklad *Rezolúcia o korupcii a úplatkárstve*), OECD (napríklad *Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách*) a Rady Európy (napríklad *Trestnoprávny dohovor o korupcii*,<sup>14</sup> *Občianskoprávny dohovor o korupcii*), ktoré sú pre Slovensko záväzné. Nedokonalosť regulačného a legislatívneho rámca môže viesť až k „ovládnutiu štátu“ (*state capture*),<sup>15</sup> t. j. k situácii, keď sa korupčné správanie deje pri samotnom formulovaní a tvorbe obsahu legislatívy, zákonov, vyhlášok, opatrení, rozhodnutí súdov a iných regulácií, ktoré sú prispôbené potrebám politikov alebo záujmových skupín.

**Protikorupčný legislatívny rámec** využíva nástroje v podobe uloženia **trestu** za spáchanie nežiaduceho, právnymi normami zakázaného správania – rôznych foriem korupčného správania. Trestné právo opisuje rôzne podoby korupčného správania v jednotlivých skutkových podstatách trestných činov uvedených v Trestnom zákone, ako napríklad *prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody, podplácanie, nepriame úplatkárstvo, zasahovanie do nezávislosti súdu, zneužívanie právomocí verejného činiteľa* atď. Nástroj určuje podľa stupňa spoločenskej nebezpečnosti a naplnenia skutkovej podstaty, o aký druh zodpovednosti ide (trestnoprávna, pracovnoprávna, občianskoprávna, administratívna), kto je zodpovedný (verejný činiteľ, fyzická osoba, právnická osoba) a akú výšku penalizácie je možné udeliť.

V rámci trestného práva sa okrem trestnej zodpovednosti fyzických osôb zvyčajne rieši aj **trestná zodpovednosť právnických osôb** (v SR zatiaľ neexistuje), čo má pri korupcii význam najmä pri sofistikovaných prípadoch subvenčných a dotačných podvodov, ekologických deliktov a rôznych formách sprenevery, keď je dôležité za protiprávne korupčné konanie stíhať aj právnické osoby. Potenciálnym trestom pritom môže byť zákaz účasti na zákazkách verejného sektora alebo zhabanie majetku firmy či zákaz činnosti, teda trest ktorý zásadne mení motiváciu a vytvára tlak nielen na zamestnanca, ale aj na zamestnávateľa – ten je motivovaný zabráňovať korupčným aktivitám svojich zamestnancov.

Okrem trestného práva stanovujú aj iné zákonné normy **práva, povinnosti a obmedzenia** zamestnancov a zamestnávateľov (napríklad zákaz podnikania, vlastníctva a spravovania svojich súkromných firiem popri výkone verejnej funkcie či štátnozamestnaneckého miesta, postzamestnanecké opatrenia), ktoré sú povinní dodržiavať pri výkone práce a vzťahujú sa na etické konanie. Ide predovšetkým o zákon o štátnej službe, zákon o výkone práce vo verejnom záujme alebo zavedenie princípu nulovej tolerancie v právnických profesiách, kde sa bezúhonnosť stala podmienkou pre výkon funkcie. Sankciou môže byť okrem

---

<sup>14</sup> Trestnoprávny dohovor o korupcii č. 173 bol podpísaný 27. januára 1999, Slovenská republika ho podpísala 27. januára 2000 a ratifikovala 9. júna 2000. Cieľom dohovoru je stanoviť štandardy pre vnútroštátnu legislatívnu úpravu, ktorá je predpokladom koordinovaného prístupu v boji s korupciou.

<sup>15</sup> Hellman – Geraint – Kaufmann (2000).

trestnoprávných konzekvencií aj strata zamestnania či funkcie, finančného ohodnotenia, preradenie na iné miesto atď.

Okrem regulácie, ktorá upravuje penalizáciu a sankcie za korupčné konanie a správanie, či už v trestno- alebo obchodnoprávnej podobe, právne nástroje upravujú aj opatrenia, ktoré pôsobia preventívne a snažia sa zabrániť vzniku korupčného konania. Ide najmä o konanie v **konflikte záujmov** na všetkých úrovniach verejnej správy (štátna správa, verejná správa, samospráva, verejní činitelia). Konflikt záujmov je situácia, ktorá vzniká vždy, keď pri výkone verejnej funkcie nastane možnosť uprednostniť osobný záujem verejného činiteľa pred verejným záujmom všetkých alebo mnohých občanov. Dôsledkom konfliktu záujmov je prijímanie nevýhodných rozhodnutí, pričom náklady neznáša ten kto rozhoduje, ale všetci občania (v ekonomickom chápaní teda ide o externality). Predpisy sa tu vzťahujú na obmedzenia niektorých činností verejných činiteľov a ich sankciovanie v prípade porušenia, výkon štátnej služby a disciplinárne opatrenia.<sup>16</sup> Využíva sa pritom súčinnosť s informačnými nástrojmi.

Všeobecne platný legislatívny rámec môže spôsobovať, že vznikajú medzery, ktoré pomáhajú korupcii. Tie je možné vyplniť rôznymi **podzákonnými predpismi** – nariadeniami vlády, vyhláškami ministerstiev, výnosmi, opatreniami, všeobecne záväznými nariadeniami (VZN) samospráv a **metodickými pokynmi, rozhodovacími postupmi a internými pravidlami**.<sup>17</sup> Pri ich tvorbe, resp. pri ich aktualizácii je dobré urobiť aj protikorupčnú revíziu, teda posúdiť ich z aspektu, do akej miery zabraňujú alebo naopak umožňujú preferovanie súkromných motívov pred verejným záujmom.

Popri existencii zákonov a všeobecne platných noriem, jeden z najvýznamnejších **neformálnych faktorov** redukcie korupcie je existencia menej záväzných, avšak dôsledne uplatňovaných *etických kódexov, vnútroorganizačných štandardov, noriem a mechanizmov zvyšovania kvality a výkonu verejnej správy* (napríklad dobré príklady). Existencia takýchto dobrovoľných regulačných nástrojov na všetkých úrovniach štátnej a verejnej správy, ale aj hospodárskej sfére (predovšetkým ak ide o mestské firmy alebo firmy s majetkovou účasťou štátu či obce) je ďalším krokom smerom k obmedzovaniu korupcie a konfliktov záujmu,<sup>18</sup> najmä ak sú v praxi reálne uplatňované. Vo všeobecnosti predstavujú etické kódexy súhrn morálnych požiadaviek a princípov, ktorými by sa mal riadiť každý zamestnanec či člen komunity. Ide pritom o deklarovanie postoja danej inštitúcie, ktorá kódex a štandardy zavádza, k etickým a morálnym hodnotám a zároveň usmerňuje činnosť a správanie jednotlivých

---

<sup>16</sup> Konflikt záujmov je možné upraviť nielen zákonne (zákon o konflikte záujmov, zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov), ale aj v podobe uznesenia vlády alebo vnútorných nariadení organizácie. Špecifické pravidlá sa prijímajú na upravenie konfliktu záujmov v rozhodovaní o štrukturálnych fondoch Európskej únie (pravidlo zákazu konfliktu záujmov).

<sup>17</sup> V tejto súvislosti treba rozlišovať stupeň, na ktorom sa nachádzajú jednotlivé akty v rámci tzv. hierarchie právnych noriem.

<sup>18</sup> Viac pozri napríklad Sičáková – Zemanovičová (2000), práce o význame podnikateľskej etiky pozri Remišová (2002).



zamestnancov. Ak je kódex porušený, konanie je sankciované (napríklad disciplinárne konanie, strata zamestnania, platu atď.).

Medzi neformálne spôsoby zvyšovania kvality aj transparentnosti patrí tzv. „benchmarking“, ktorý predstavuje „používanie systematických metód na porovnávanie seba s inými a nachádzanie lepších ciest a spôsobov ako robiť svoju prácu“.<sup>19</sup> Benchmarking slúži na porovnávanie seba s určitým štandardom – „benchmarkom“, nie však len s cieľom sa mu vyrovnáť. Konečný cieľ je vyšší: stať sa v danej oblasti aktivít najlepším, t. j. novým benchmarkom, a to tak v poskytovaní služieb, vnútornej organizácii, ale aj etických princípoch a transparentnosti. Porovnanie môže signalizovať nielen rezervy v efektívnosti, ale aj irregularity, v pozadí ktorých môže byť aj korupcia. Prostredníctvom takýchto nástrojov je možné efektívnejšie kontrolovať kvalitu a nestrannosť výkonu verejnej správy, profesie (profesijné etické kódexy) či firmy.

Ďalšou úlohou právnych nástrojov je zvyšovať pravdepodobnosť **odhalenia, zdokumentovania a udelenia sankcií**. Odhaľovanie a dokumentovanie trestnej činnosti súvisiacej s korupciou je náročný a zložitý proces, ktorý si vyžaduje technické a personálne vybavenie orgánov činných v trestnom konaní, aby k odhaleniu týchto trestných činov došlo v čo najväčšom počte. Je pritom známe, že ak je riziko odhalenia a znášania dôsledkov v porovnaní s prospechom z korupcie nízke, korupčné správanie je vyššie. Reforma orgánov činných v trestnom konaní (predovšetkým súdnictva) je nevyhnutnou podmienkou zásadnejšieho riešenia korupcie. Využívajú sa pritom špecifické opatrenia, napríklad *inštitút agenta* (t. j. osoba ustanovená Ministerstvom vnútra SR ako agent určený výlučne na odhaľovanie, zisťovanie a usvedčovanie páchatel'ov trestných činov korupcie), alebo rôzne opatrenia smerujúce k zefektívneniu odhaľovania, napríklad určité *povinnosti pre subjekty sledovať a hlásiť neobvyklé obchodné operácie* (v slovenskom kontexte zákon o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti).

Pri právnych nástrojoch je dôležité usmerniť aj **mieru regulácie** – prílišná regulácia vytvára potenciálny priestor pre korupciu, a to už pri samotnej tvorbe pravidiel (ovládnutie štátu) alebo pri ich aplikovaní (administratívna korupcia). Vzťahy medzi štátom – regulátorom a firmami – subjektmi regulácie sú dvojstranné (pozri schému 1): na jednej strane štát určuje reguláciu, ktorej sa firmy podriaďujú, na strane druhej sa firmy snažia ovplyvniť reguláciu vo svoj prospech.<sup>20</sup> Ovládnutím štátu sa firmy snažia získať rentu, aby získali vlastnú výhodu, a to na základe deformovania základných pravidiel hry, ako sú napríklad ovplyvňovanie tvorby a prijímania legislatívy, rozhodnutí vlády/verejnej správy, regulácie a regulačných inštitúcií, financovaním politických strán atď. Využívajú sa deregulačné opatrenia, liberalizácia a privatizácia, ako aj inštitucionálne opatrenia (pozri časť o administratívnych nástrojoch), ktoré sú zamerané na vytvorenie funkčných inštitúcií trhovej ekonomiky a podporu právneho a regulačného rámca na

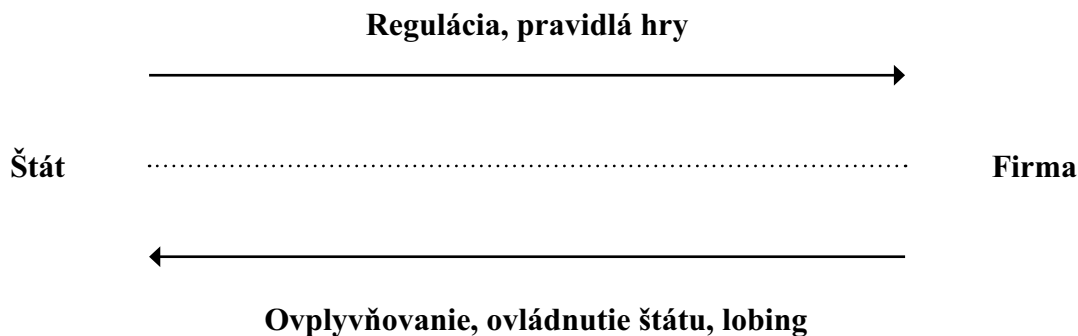
<sup>19</sup> Viac o benchmarkingu v slovenských podmienkach pozri napríklad Balážová (2006).

<sup>20</sup> Zemanovičová (2003).

zabezpečenie dlhodobého a udržateľného rastu na novo vzniknutých trhoch. *Regulačné úrady* (Telekomunikačný úrad, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Protimonopolný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, Úrad pre štátnu pomoc) sú dôležitou súčasťou určovania miery regulácie tým, že simulujú konkurenčný tlak – ide tak o odborné, nezávislé riadenie ekonomiky.

### Schéma 1

#### Vzťahy štát – firmy



**Zdroj:** Zemanovičová (2003), s. 229. In: Sičáková-Beblavá – Zemanovičová (2003).

### 3.2. EKONOMICKÉ NÁSTROJE ZNIŽOVANIA KORUPCIE

Klasickými ekonomickými nástrojmi sú tie, ktoré sú súčasťou základných ekonomických vzťahov. Pôsobia vo vnútri ekonomických procesov, preto ovplyvňujú priamu podstatu týchto procesov – dopyt a ponuku. Z toho pramení aj ich široké využitie a vysoká účinnosť. Patria k nim také nástroje, ako sú dane, úvery, úroky, investície, ceny, mzdy, dotácie, granty, vouchery a podobne. Z ekonomického pohľadu na korupciu<sup>21</sup> každý korupčný akt predstavuje dobrovoľnú transakciu medzi dvoma stranami, kde na oboch stranách existujú finančné alebo nefinančné výnosy korupcie. Pre jednotlivca, ktorý je korumpovaný, je to finančný objem alebo iná výhoda, ktorú získava. Pre jednotlivca, ktorý korumpuje, je to výnos z konania korumpovaného jednotlivca. Korupcia sa z ekonomického hľadiska vypláca, keď sú súkromné výnosy korupcie vyššie, ako sú súkromné náklady korupcie pre každú z oboch strán korupčnej transakcie. Ekonomické nástroje boja proti korupcii teda predovšetkým ovplyvňujú ponukovú aj dopytovú stránku, avšak na rozdiel od regulácie, rozhodnutie o správaní je ponechané na samotné subjekty, a to na základe prerátania nákladov, výnosov a vlastných finančných zdrojov, ktorými subjekty (jednotlivci a organizácie) disponujú.

<sup>21</sup> Viac pozri napríklad Huther – Shah (2000), Beblavý (2007).

Existencia monopolu vytvára priestor pre korupciu.<sup>22</sup> **Vytváranie trhových podmienok** pomocou decentralizácie, privatizácie<sup>23</sup> a ekonomickej či finančnej liberalizácie (deregulácia a uvoľňovanie trhu) znižuje počet možných korupčných transakcií (získavania výnosov a výhod), ktoré pramenia z monopolného postavenia. Decentralizácia verejnej moci (presun kompetencií na samosprávy) a financií je v súčasnosti považovaná za efektívny spôsob znižovania korupčného správania pri poskytovaní verejných služieb, keďže sa predpokladá, že blízkosť moci, decízorov k ich voličom prinesie efektívnu verejnú kontrolu s dopadmi na menší rozsah korupcie. Rizikom však je, že v menších komunitách zvyknú byť neformálne prepojenia občanov a podnikateľov s miestnou verejnou mocou pomerne silné, a teda pri absencii kontrolných mechanizmov (pozri časť venovanú informačným nástrojom) môže dôjsť ku korupčným prejavom. Znižovanie monopolného postavenia administratívy sa viaže aj na celkovú ekonomickú reformu, ktorá uvoľňuje existujúce bariéry na zavedenie trhového tlaku. Podľa údajov Transparency International sa vnímanie korupcie najviac znížilo v oblastiach, v ktorých je štát menej aktívny a vplyvný, a v ktorých pravidlá hry stanovuje trh a nie verejný sektor, napríklad reštrukturalizované a sprivatizované banky, čiastočne aj prirodzené monopoly. Privatizácia bánk viedla k lepšej dostupnosti úverov a k celkovému zlepšeniu kvality služieb a k zníženiu korupcie v tejto oblasti.

Vytváranie podmienok pre **otvorenú súťaž** v podmienkach trhovej ekonomiky je ďalším krokom, ako obmedziť voľnosť pri rozhodovaní o tom, komu pridelíť verejnú zákazku, grant alebo iné tovary a služby. Akékoľvek uprednostňovanie niektorých uchádzačov sa môže stať zdrojom korupčných aktivít, ako sú úplatkárstvo, rodinkárstvo či klientelizmus, ale aj zdrojom neehospodárneho a neefektívneho nakladania s verejnými prostriedkami, a teda významným protispoločenským javom, ktorý je potrebné potierať. Základný rámec uplatňovania súťažných postupov (verejná súťaž, užšia súťaž a rokovacie konanie so zverejnením) poskytuje *verejné obstarávanie*, ktoré núti plne využívať výhody trhového mechanizmu pri pridelovaní a obstarávaní verejných zákaziek. Svetové štatistiky a analýzy na základe mnohoročných skúseností ukazujú,<sup>24</sup> že dobre realizované verejné obstarávanie v súťažných podmienkach trhovej ekonomiky predstavuje úsporu rozpočtových prostriedkov vo výške 5 až 15 %.

Podmienky otvorenej súťaže sa však vzťahujú aj na obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest alebo miest vo verejnej správe pomocou *výberového konania*, ktoré vedie k odpolitizovaniu štátnej správy. Ak je hlavným kritériom obsadzovanie týchto miest vopred vybranými kandidátmi na základe politickej príslušnosti či uprednostňovaním priateľov a kolegov, tak takýto systém

---

<sup>22</sup> Vychádzame zo známej schémy príčin korupcie **Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť** od Klitgaard (1988). Prehľad ekonomických, politologických a sociologických náhľadov na korupciu pozri napríklad *Teória korupcie* (2007).

<sup>23</sup> Samozrejme, samotný proces privatizácie predstavuje transakciu s možným veľkým rizikom korupcie, ako aj výskytu korupcie v súkromnom sektore. V tejto časti sa však zameriavame na vytváranie základného rámca pre fungovanie trhových podmienok a predpokladom fungovania samoregulačných mechanizmov konkurencie, teda princípu „neviditeľnej ruky“, ktoré riadia rovnováhu a efektívne rozdeľovanie zdrojov.

<sup>24</sup> Vlach – Ursíny (2007), s. 11.

vytvára podmienky na vznik partokracie, patronáže, nepotizmu a klientelizmu, teda priestor pre legálny konflikt záujmov. Pravidlá výberu zamestnancov v štátnej správe, ako je prijatie do služby, obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest, výberové komisie, vymenovanie, odmeňovanie atď. sa upravujú zákonom o štátnej službe a zákonom o výkone práce vo verejnom záujme. Z tohto pohľadu je dôležité určenie, na koho sa vzťahujú podmienky otvorenej súťaže (štátni zamestnanci, štatutári miestnej štátnej správy, vládou vymenovaní štátni zamestnanci atď.) a ako sú zavedené podmienky otvorenej súťaže prostredníctvom výberového konania uplatňované v praxi.

Osobitnou kategóriou je **vyrovnávanie nerovnováhy pri dopyte a ponuke** verejných tovarov a služieb zo strany štátu/samosprávy, kde nie je možné využiť vytvorenie trhových podmienok. Ide predovšetkým o ponuku takého tovaru, služby alebo informácie, kde dopyt zo strany občanov a firiem mnohonásobne prevyšuje ponuku, a preto je zvýšená snaha (aj pomocou korupcie) tieto tovary a služby získať. Ide teda o opačný prípad ako pri verejnom obstarávaní, keď štát/samospráva má dopyt po tovaroch a službách súkromného sektora. Ekonomické nástroje sa využívajú na sprehľadnenie netransparentného pridelovania a predaja tovarov a verejných služieb, ako sú napríklad pridelovanie pôžičiek, úverov, štátnych subvencií, licencií, podpory zo štrukturálnych fondov pomocou grantov, dotácií, ale aj tovarov, ako sú obecné byty, prevod nehnuteľného majetku atď. Táto nerovnováha, ktorá vzniká prílišným dopytom po určitých tovaroch a službách, má totiž za následok prietľahu v správnom konaní, nedodržiavanie zákonných lehôt na vybavenie žiadostí, a v niektorých prípadoch sa zákonné lehoty prekračujú aj viac ako desaťnásobne (napríklad situácia pred reformou na Obchodnom registri alebo Katastrálnom úrade). Táto situácia vytvára dobré podmienky pre korupčné prostredie, keď sa prostredníctvom úplatku jednotlivci usilujú urýchliť a dosiahnuť vybavenie v zákonnej lehote. V takýchto prípadoch, jednou z možností vyrovnávania tejto nerovnováhy medzi dopytom a ponukou je *legalizácia platieb za urýchlenie konania* (tzv. rýchlostné príplatky). Ide vlastne o zabezpečenie legálnosti možnosti prednostného vybavenia podaní tých, ktorí zaplatia vyššie správne poplatky.

Iná možnosť sa vzťahuje na zavedenie *náhodného výberu – lotérie*. Skúsenosti z viacerých krajín ukazujú, že ľudia sú ochotní akceptovať nerovnaké výsledky, ak vedia, že proces rozhodnutia/rozdeľovania bol spravodlivý. Ide o mimoriadne dôležitý fakt, pretože v mnohých prípadoch existuje len obmedzený počet miest alebo tovaru. V tom prípade je možné využiť ekonomický nástroj na ich pridelenie s dôrazom nie na výsledok, ale na spravodlivosť procesu. V takýchto podmienkach kriteriálne pridelovanie (pozri časť administratívne nástroje) nie je dostatočné, keďže tých, čo spĺňajú kritériá je omnoho viac, než možná ponuka a vzniká nerovnováha, ktorá je úzko spojená s korupčným správaním, ako napríklad obchádzanie existujúcich pravidiel či tzv. poradovníka a pod. Zavádzanie systému náhodného pridelovania súdnych sporov, tzv. elektronickej podateľne je príkladom tohto nástroja. Ďalším príkladom je náhodné posudzovanie žiadostí pri eurofondoch.

### 3.3. INFORMAČNÉ NÁSTROJE ZNIŽOVANIA KORUPCIE

Transparentnosť je základný spôsob zvyšovania pravdepodobnosti odhaľovania korupcie a udržiavania vládnej integrity. Všeobecnou možnosťou zvýšenia transparentnosti a fungovania verejného sektora je otvorenosť, informovanosť a skladanie účtov, kde informačné nástroje zohrávajú kľúčovú úlohu aj vďaka tomu, že sú považované za opatrenia, ktoré dodávajú moc občanom zúčastňovať sa v boji proti korupcii a vykonávať verejnú kontrolu. Z ekonomického hľadiska, okrem zvýšenia pravdepodobnosti odhalenia korupcie, informačné nástroje znižujú priestor pre korupciu aj tým, že znižujú neistotu súkromných aktérov.

Kvalita a dostatok informácií tak prispievajú nielen k zvýšenej efektívnosti výkonu verejnej správy, ale aj k posilneniu účasti občanov na rozhodovaní a k tvorbe verejnej politiky. Vytvára sa tak otvorenejšie a transparentnejšie prostredie, v ktorom verejnosť dokáže sledovať prípadný konflikt záujmov alebo prílišný vplyv jednotlivých záujmových skupín. Prispieva tak k pluralitnému spôsobu formovania verejnej politiky, keďže môže zabrániť prílišnému vplyvu určitých mocných záujmov domácich či zahraničných podnikateľských skupín. Zároveň týmto spôsobom dostávajú samosprávy od občanov aj množstvo inovatívnych nápadov a tiež dôležitú spätnú väzbu. Toto všetko prispieva k posilňovaniu spolupatričnosti obyvateľstva, a tým aj k znižovaniu korupčného správania. Celkovo informačné nástroje stoja na troch pilieroch:<sup>25</sup>

- **informovanosť** – ide o vzťahy jednosmernej komunikácie smerujúcej od úradov k občanom;
- **konzultácie** – ide o skupinu dvojsmerných vzťahov, v rámci ktorých občania poskytujú úradom spätnú väzbu; opatrenia sa vzťahujú na *verejnú diskusiu, verejné zúčtovanie, občianske panely*;
- **participácia (aktívna účasť)** – ide o skupinu vzťahov založených na partnerstve a spolupráci; opatrenia sa vzťahujú predovšetkým na *vstup a účasť verejnosti v rozhodovacích procesoch*, akými sú napríklad pripomienkové konania alebo komisie.

Základný mechanizmus informačných nástrojov je založený na **práve na informovanosť a slobodný prístup k informáciám** vo verejnom sektore (zákon o slobodnom prístupe k informáciám). Právo na informácie a informovanosť je na Slovensku garantovaná aj priamo ústavou i rôznymi medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach. Samotný zákon o slobodnom prístupe k informáciám pomáha jednoznačne vyšpecifikovať a komplexne stanoviť podmienky, spôsob a postup, akým možno právo na informácie využiť. Na rozdiel od iných informačných nástrojov s povinnosťou zverejňovať informácie, kde je presne identifikovaný typ zverejňovanej informácie (viď nižšie), tento nástroj dáva právo prístupu k akejkoľvek informácii,

---

<sup>25</sup> Takéto členenie vychádza z prác Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Viac pozri *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Decision-Making* (OECD, 2001) a *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue: Proposal for General Principles and minimum Standards for Consultation of Interested Parties by Commission*. Communication from the Commission (European Commission, 2002).

ktorej zverejnenie iné právne predpisy výslovne nevyklučujú (nie je tajná), a ktoré má povinná osoba k dispozícii. Navyše je to právo, ktoré môže uplatniť každý bez potreby zdôvodnenia príčin žiadosti o informácie. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je tak prostriedkom na zlepšovanie informačnej politiky jednotlivých úradov, a zároveň aj na zvyšovanie právneho vedomia občanov a samotných úradníkov. Ide teda o špeciálnu legislatívu, ktorá upravuje prístup verejnosti k informáciám o samospráve či štátnej správe a ktorá je bežným štandardom vo všetkých vyspelých krajinách sveta.

Okrem práva na sprístupnenie informácií, **informovanosť** ako taká je ďalším informačným nástrojom. Informovanosť zvyčajne rozdeľujeme na dve podskupiny: na „**povinnú**“ a na „**dobrovoľnú**“. Pod povinnou informovanosťou pritom rozumieme takú informovanosť, ktorej zabezpečenie a rozsah vyplýva jednotlivým orgánom ústrednej štátnej správy, ostatným úradom, samosprávam alebo verejným činiteľom priamo z právnych predpisov, t. j. z ústavy a zo zákonov. Pod dobrovoľnou informovanosťou zasa chápeme takú, ktorú úrady a obce uskutočňujú iniciatívne, nad rámec svojich zákonných povinností.

Povinná informovanosť tak zavádza povinnosť úradov a verejných činiteľov aktívne zverejňovať určitý typ údajov. Už samotný zákon o slobodnom prístupe k informáciám stanovuje okrem sprístupňovania na žiadosť aj povinnosť uverejňovať bez priameho vyzvania verejnosti (prostredníctvom verejne prístupných miest, ako sú vývesné tabule, internet, vestibul budovy atď.) všeobecný typ údajov, ako sú napríklad právomoci, organizačná štruktúra, postupy, lehoty, prehľady predpisov.<sup>26</sup> Podobne aj na samosprávnej úrovni existuje povinnosť zverejňovať všeobecne záväzné nariadenia, o ktorých má rokovať obecné alebo mestské zastupiteľstvo (zákon o obecnom zriadení). Nedodržanie týchto povinností je nesprávnym úradným postupom, a teda aj dôvodom na správne konanie či prokurátorské opatrenie. Zásady povinnej informovanosti verejnosti sa vzťahujú však aj na správne orgány (zákon o správnom konaní, tzv. Správny poriadok), ktoré majú povinnosť informovať zrozumiteľne a včas verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení všetkých konaní, ktoré sú „predmetom záujmu verejnosti“, t. j. napríklad o konaniach z oblasti životného prostredia. Ďalšie povinné zverejňovanie údajov sa týka napríklad *majetku a príjmov verejných činiteľov* (a špeciálne sudcov); *výročných správ ústredných orgánov štátnej správy a rozpočtových a príspevkových organizácií v ich pôsobnosti*,<sup>27</sup> ale verejne dostupné sú aj *verejné registre a databázy*, napríklad obchodný register, príjemcovia dotácií, licencií, niektoré informácie o privatizácii. Špeciálnu kategóriu tvorí zverejňovanie informácií o *financovaní politických strán*<sup>28</sup> či *štrukturálnych fondoch*.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Viac pozri Kamenec – Galanda – Pirošík – Šveda (2000).

<sup>27</sup> Register výročných správ rozpočtových a príspevkových organizácií ústredných orgánov štátnej správy je možné nájsť na <http://www.government.gov.sk>.

<sup>28</sup> Viac pozri Sičáková-Beblavá – Zemanovičová (2002).

<sup>29</sup> Viac pozri Babitz – Havran (2005).

Okrem povinného zverejňovania existuje celá škála dobrovoľných informačných nástrojov, ktoré sú zamerané na zverejňovanie rôznych typov informácií. Ide tu predovšetkým o posilnenie transparentnosti jednotlivých rozhodovacích procesov, napríklad *súdne rozhodnutia*, *pridelovanie eurofondov*, *odôvodnenia rozhodnutia Úradu pre verejné obstarávanie*. Databáza verejných zákaziek sa buduje vo viacerých mestách. Pritom zverejňovaním pravidiel výberu, zoznamov členov výberových komisií po ukončení výberu, hodnotiacich správ posudzovateľov, hodnotiacich tabuliek jednotlivých projektov, vzorov zmlúv s externými posudzovateľmi sú len zlomok možných informácií, ktoré je možné zverejňovať a ktoré zverejnením nútia rozhodovacích pracovníkov, aby stanovili jasné kritériá, dôkladne ich posúdili a argumentačne zdôvodnili svoje rozhodnutia. Tieto „mäkké“ nástroje informačnej politiky samospráv majú pritom potenciál prehlbovať vzťah občana k samospráve a zvyšovať jeho dôveru v dané orgány. Samotní občania najčastejšie (45 %) <sup>30</sup> vnímajú práve nástroj zverejňovania všetkých informácií o činnosti, aktivitách, rozhodnutiach obce/mesta vrátane informácií o nakladaní s majetkom a financiami mesta/obce ako opatrenie, ktoré by najviac pomohlo obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve obce, mesta.

Pri povinnom aj dobrovoľnom zverejňovaní informácií je možné využiť množstvo rôznych foriem komunikácie, ako sú napríklad vydávanie *informačných materiálov a novín*, využívanie *médií a internetu* (pozri tabuľka 3).

**Tabuľka 3**  
**Formy komunikácie**

Forma	Popis
Informačné materiály	Aktuálne materiály v plnom znení, skrátené a užívateľsky prístupné materiály.
Informačná databáza	Archivované dokumenty, ktoré sú systematizované podľa kľúča. Sprístupnenie je zvyčajne pomocou internetu.
Katalógy, registre, indexy	Nájsť informáciu je často zložité, a preto je vhodné roztriediť dáta a dokumenty do určitých registrov.
Otázky a odpovede	Štátni zamestnanci pripravujú analýzu typu najčastejšie kladených otázok a odpovede na ne sa zverejnia.
Brožúry, manuály, prospekty, plagáty, CD, počítačové diskety	Oficiálne dokumenty, materiály a správy sú náročné a zložité na čítanie. Je vhodné zjednodušiť obsiahnutú informáciu a podať ju v prístupnom formáte. Takýmto spôsobom sa zvyšuje aj povedomie občanov o verejnej politike. Môžu sa zamerať na zhrnutie informácie v jednoduchom jazyku s vizuálnymi pomôckami, ako sú napríklad grafy, kresby, schémy. Mnoho krajín využíva túto formu na sprehľadnenie fungovania určitých procesov a inštitúcií. Informácie sa môžu sústrediť na určitý aspekt, ktorý ovplyvní cieľovú skupinu.
Audio a video záznamy, filmy, hry, kurikulá, lepoprelá	Využívanie prístupnej formy prezentácie informácie je vhodné pri špecifických skupinách, ako sú napríklad deti, menšiny atď., ktoré by mali podľa novej politiky zmeniť správanie.

**Zdroj:** *Adaptované podľa OECD (2001), s. 45 – 46.*

<sup>30</sup> Rončák (2007), s. 33.

Ďalším krokom informačných nástrojov popri informovaní sú **konzultačné a participačné mechanizmy**. Konzultačné a participačné nástroje môžu byť povinné a dobrovoľné. Vytváraním priestoru pre konzultačné a participačné mechanizmy si úrady a samosprávy získavajú obyvateľov pre svoje rozhodnutia a pomáhajú tak aj odbúravať potenciálne konflikty v komunite. Predovšetkým na úrovni samospráv je dôležité ustanoviť povinné konzultačné a participačné mechanizmy, napríklad zákon o obecnom zriadení uskutočňuje participáciu tromi základnými spôsobmi: *zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum a cez orgány obce* (členstvá v komisiách zastupiteľstva a pripomienkovanie VZN). Vymedzený priestor na zapájanie sa do rozhodovania na ústrednej úrovni štátnej správy je predovšetkým prostredníctvom *pracovných skupín, diskusných fór, ohniskových (fókusových) skupín a vstupu do pripomienkovania* v rámci legislatívneho procesu (umožnené legislatívnymi pravidlami vlády). Medzi používané nástroje dobrovoľnej dvojsmernej komunikácie úradov s verejnosťou patria napríklad najrozličnejšie *ankety a prieskumy verejnej mienky*, ale aj budovanie osobitných *oddelení pre styk s verejnosťou* v rámci jednotlivých úradov.<sup>31</sup>

Informačné nástroje sa však vzťahujú aj na **kontrolné mechanizmy**, či už vnútorné (interné) alebo vonkajšie (externé), ktoré existujú v rámci verejného sektora a ktoré zvyšujú transparentnosť tým, že obmedzujú priestor na nelegálne a korupčné správanie. Dôležitou súčasťou tohto nástroja je jeho preventívna funkcia. Pri kontrolných mechanizmoch ide o nástroj, ktorý nerieši sprístupňovanie a zverejňovanie informácií, ale ich zhromažďovanie, spracovanie a analyzovanie do podoby, z akej je možné vyčítať efektívne, hospodárne, účinné a transparentné napĺňanie úloh a funkcií z hľadiska uplatnenia základných funkcií kontroly (informačná, výchovná, represívna). Vnútorná kontrola predstavuje systém, v rámci ktorého orgán kontroly (vlastné útvary kontroly podriadené priamo vedúcemu orgánu) vykonáva kontrolu voči podriadenému orgánu ako súčasť plnenia svojich úloh v príslušnom odvetví verejnej správy. Pri vonkajších kontrolných mechanizmoch ide predovšetkým o:

- a) externú kontrolu pomocou inštitúcií, akými sú Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad SR, prokuratúra, správne súdnictvo, nezávislí audítori, verejný ochranca práv;
- b) priamu verejnú kontrolu.

Dôležitým informačným nástrojom je priame **vplyvanie na individuálne hodnoty**, a to tak verejnosti, ako aj zamestnancov vo verejnej správe. Hodnoty sú kolektívne uznávané princípy, podľa ktorých posudzujeme, čo je správne a vhodné. Od každého zamestnanca v štátnej a verejnej správe sa očakáva etické a morálne správanie. Rovnako sa očakáva, že občan nesúhlasí a aktívne odmieta tolerovať korupčné konanie a podieľať sa na ňom. Otázkou však ostáva, ako sú informovaní a stotožnení s etickými princípmi, hodnotami a formami správania.

---

<sup>31</sup> Viac o možnostiach samosprávy využívať konzultačné a participačné mechanizmy pozri Pirošík (2005), Staroňová – Sičáková-Beblavá (2006).



Jedna vec je existencia tzv. etickej infraštruktúry vďaka právnym nástrojom, zameraným na elimináciu nežiaduceho správania, celkom iná vec je celkové povedomie a presvedčenie o správnosti etického konania. Informačné nástroje ako *osвета, vzdelávanie, vysvetľovanie* sa tak zameriavajú na *presvedčanie* na základe argumentov a *dobrovoľnú zmenu* správania, na základe pôsobenia na spôsob myslenia, úroveň vedomostí, vnímania reality alebo hodnôt. Súčasťou tohto typu nástrojov je aj organizovanie *seminárov, workshopov a konferencií*, kde sa daná problematika prediskutuje.

### 3.4. ADMINISTRATÍVNE NÁSTROJE ZNIŽOVANIA KORUPCIE

Pomalosť, zbytočné prieťahy v konaní a absencia pravidiel pri rozhodovaní úradov vo verejnej správe sú podľa údajov Transparency International Slovensko<sup>32</sup> jedným z najčastejších faktorov, ktoré vedú verejnosť a podnikateľské subjekty ku korupcii, najmä pri:

- skrátení lehôt (napríklad v zápise do katastra nehnuteľností, registrácii firmy na Obchodnom registri);
- nejednoznačnosti kritérií pri udeľovaní certifikátov či licencií, grantov, dotácií, získania úverov či pridelenie zákazky z verejného obstarávania, rozhodovanie súdov;
- nedodržiavaní existujúcich pravidiel.

K podobným záverom prišiel po roku svojej činnosti aj ombudsman Pavol Kandráč, ktorý informoval,<sup>33</sup> že z počtu 131 porušení základných práv a slobôd od marca 2004 zistili v 111 prípadoch zbytočné prieťahy v konaní. Vo viacerých prípadoch boli zbytočné prieťahy na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny, správach katastra, súdoch, mestských a obecných úradoch a ministerstvách, ktoré nie sú schopné spracovať svoju agendu a to má za následok nedodržiavanie zákonných lehôt.

Uvedené problémy sú často spôsobené organizačnou a personálnou poddimenzovanosťou úradov, neefektívnym rozdelením funkcií a členením práce, t. j. faktormi, ktoré je možné riešiť administratívnymi nástrojmi.

Administratívne nástroje sa zväčša vzťahujú na:

- vnútorné členenie a organizácia práce úradu tak, aby sa čo najefektívnejšie vykonávala a implementovala určitá verejná politika, t. j. vytvorenie technickej a administratívnej kapacity úradu na plnenie stanovených úloh;
- zabezpečovanie verejných služieb tak, aby boli poskytované čo najefektívnejšie a najkvalitnejšie, t. j. ide o rozhodnutie o vlastnom poskytovaní (tzv. interná alebo priama forma poskytovania tovarov a služieb) alebo zapojení tretieho subjektu (tzv. externá alebo

<sup>32</sup> Zemanovičová a kol. (2001). Tento ukazovateľ sa pritom už niekoľko rokov prakticky nemení.

<sup>33</sup> *Hospodárske noviny*, 26. 5. 2005.

nepriama forma poskytovania tovarov a služieb<sup>34</sup>). Existuje tu aj možnosť ponechania pôsobenia samoregulačných mechanizmov (trh, rodina, mimovládny sektor).

**Reorganizácia a racionalizácia úradu a postupov**, respektíve jeho funkcií tak, aby sa dosiahla čo najväčšia možná synergia z existujúcich zdrojov (ľudských, finančných atď.) pomáha zjednodušiť a formalizovať postupy či využiť výpočtovú techniku, čo má dosah na skrátenie lehôt, zníženie voľnosti v rozhodovaní a zvýšenie transparentnosti postupov. Posilnenie existujúcej kapacity môže znamenať aj rozhodnutie *prijat' novú silu*, zaviesť *nový typ funkcie či úradu* (napríklad zriadenie funkcie hlavného kontrolóra v územnej samospráve, vytvorenie funkcií vyšších súdnych úradníkov, ktorí svojou činnosťou odbremeňujú sudcu od menej závažných vecí a umožňujú mu, aby sa sústredil na ťažšie a komplikovanejšie prípady alebo vytvorenie Úradu špeciálnej prokuratúry a Špeciálneho súdu), *rozšíriť alebo zúžiť existujúce právomoci* (napríklad rozšírenie kontrolných právomocí Najvyššieho kontrolného úradu SR na územnú samosprávu). Vo zvlášť citlivých oblastiach sa odporúča zaviesť *princíp rotovania pracovníkov*, ktorý napomáha prelomiť zabehnuté vzťahy a väzby s vysokým rizikom korupčného správania.

Medzi bežné racionalizačné postupy patrí *zjednodušenie a formalizovanie postupov* (napríklad opatrenia v oblasti registračného konania pri Obchodnom registri), *využitie výpočtovej techniky* (napríklad elektronická podateľňa a software pri Súdnom manažmente), *zavádzanie e-governance* (napríklad pripomienkové konanie na internete) a pod., teda kroky, ktoré vedú k eliminácii prierahov. Tento aspekt administratívnych nástrojov sa vzťahuje aj na *manažment vnútorných zdrojov, procesov a funkcií v rámci úradov* (napríklad reorganizácia práce súdov pri zavedení súdneho manažmentu a orientácia na výstupy). Do tejto skupiny patrí aj zriadenie efektívneho *systému sťažností*, kde zamestnanci a občania majú možnosť nahlásiť konkrétnu skúsenosť s korupčným správaním (napríklad anketa na súde v Banskej Bystrici). Je dôležité, aby súčasťou takéhoto systému bola kapacita preskúmavať sťažnosti a vyvodzovať trestnoprávne alebo disciplinárne sankcie v prípade ich potvrdenia. Pri rozhodovaní o technickej a administratívnej kapacite je dôležité zvažovať reálne možnosti úradu, zároveň však existujú možnosti posilnenia existujúcej kapacity – príkladom sú *školenia, tréningy*, motivačné nástroje.

S tým súvisí ďalší krok – **zníženie voľnosti v rozhodovaní** pre jednotlivcov so zverenou verejnou mocou. Ak pracovníci vo verejnom sektore majú voľnosť v tom, dokedy a ako môžu rozhodnúť, vytvára to tiež priestor pre korupciu.<sup>35</sup> Čím je miera voľnosti pri rozhodovaní vyššia, tým väčší priestor pre korupciu sa vytvára. Z hľadiska administratívnych nástrojov je možné definovať a štandardizovať *rozhodovacie postupy a metódy* (niektoré definovať aj zákonnou formou, napríklad zákonom o verejnom obstarávaní), jasne oddeliť rozhodovacie kompetencie

<sup>34</sup> Externé formy sa realizujú prostredníctvom externých dodávateľov, ktorí by mali byť vybraní na základe zákona o verejnom obstarávaní. Na verejné obstarávanie možno využiť metódy verejnej súťaže, užšej súťaže, rokovacieho konania so zverejnením, rokovacieho konania bez zverejnenia a súťaže návrhov.

<sup>35</sup> Pozri viac Zemanovičová – Sičáková-Beblavá – Ondrejka (2001).

– kto schvaľuje zámer, kto posudzuje a vyhodnocuje, kto podpisuje zmluvu, atď., a v niektorých oblastiach uplatniť *kolektívne rozhodovacie orgány*, t. j. komisie, ktoré posudzujú žiadosti či ponuky. Dôležitým administratívnym nástrojom je zavedenie *kritériálneho rozhodovania* (tabuľka 4), kritériá rozhodovania sú vopred stanovené a existuje potreba zdôvodnenia prijatého rozhodnutia (o privatizácii, pridelení verejnej zákazky, štátnej dotácie/grantu či subvencie, licencie atď.).

**Tabuľka 4**  
**Rozdiel medzi voľným a kritériálnym rozhodovaním**

Rozhodovanie	
Kritériálne	Voľné
• kritériá sú zadané	• kritériá neexistujú, sú nejasné
• definovaný postup rozhodovania	• nie je definovaný postup
• odôvodnenie sa poskytuje	• bez odôvodnenia
• možnosť preskúmania	• nie je možnosť preskúmania

**Zdroj:** Zemanovičová – Sičáková – Ondrejka (2001).

Druhá funkcia administratívnych nástrojov sa vzťahuje na rozhodnutie o efektívnom využití zdrojov a kvalite pri zabezpečovaní verejných služieb, teda rozhodnutie o **vlastnom poskytovaní či zapojení tretieho subjektu** (napríklad súkromnú neziskovú organizáciu či podnikateľský sektor). Miera zapojenia samotného úradu do zabezpečovania a poskytovania služby môže byť *priama*, t. j. úrad využíva vlastné zdroje – pracovníkov – na poskytovanie služieb, alebo *prostredníctvom samostatných právnych subjektov* vytvorených na tento účel a produkujúcich služby s využitím majetku alebo iných prostriedkov organizácie/samosprávy (rozpočtové a príspevkové organizácie, obchodné spoločnosti a družstvá, mestské firmy atď.). Na opačnej strane škály stojí minimálna miera zapojenia, t. j. úrad je zodpovedný za zabezpečenie, ale nie za realizáciu alebo poskytovanie služieb (to je prenechané na trh, rodinu alebo komunitu). Tam, kde je zdrojom korupcie nedostatočná kapacita verejného sektora priamo poskytovať určitú službu, môže byť riešením **liberalizácia alebo privatizácia aktivity**, ak tomu nebránia iné priority verejnej politiky. Liberalizácia sa vzťahuje aj na zavádzanie konkurenčného prvku medzi úradu, napríklad pomocou *systému kontraktov*, ktorý sa zavádza ako opatrenie smerujúce k sprehľadneniu činnosti štátnej správy. Systém kontraktov sa uplatňuje na vymedzenie vzťahov medzi ústrednými orgánmi a nimi priamo riadenými organizáciami: kontrakty obsahujú stanovené výstupy, ktoré si ústredný orgán objednáva u podriadenej organizácie a k nim priradené finančné prostriedky.

Do tohto typu administratívnych nástrojov patrí aj **rozhodnutie o zriadení novej inštitúcie alebo úradu**, či už priamo súvisiacimi s bojom proti korupcii alebo nepriamo súvisiacimi – cez zlepšenie dohľadu či kvalitnejšieho poskytovania verejných služieb. Zriaďovanie nových štruktúr a nezávislých inštitúcií v boji proti korupcii zväčša vyplýva z medzinárodných

dohovorov,<sup>36</sup> ktoré majú za cieľ presadzovať a posilňovať opatrenia na účinnejšie a efektívnejšie predchádzanie kriminálnych prejavov korupcie. Ide napríklad o inštitúty ombudsmana alebo špeciálnych orgánov činných v trestnom konaní a kontrolných orgánov. Postavenie a sila kontroly (jej autonómnosť a právomoci) závisí predovšetkým od inštitucionálneho usporiadania a rozdelenia právomocí jednotlivých orgánov výkonnej, zákonodarnej a súdnej moci. Jednou z hlavných úloh kontrolného systému je vytvoriť podmienky pre predchádzanie vzniku nedostatkov a účinné mechanizmy kontroly.

#### 4. ZÁVER

Nástroje intervencie s cieľom boja proti korupcii prezentujú len zlomok možností, ktoré má vláda k dispozícii. Snahou tohto textu bolo poukázať na základnú dynamiku a princíp fungovania jednotlivých kategórií nástrojov (legislatívne, ekonomické, informačné a administratívne), než ich taxatívne vymenovanie. Decízori by si mali byť vedomí, že jednotlivé nástroje nefungujú efektívne v izolovanosti, ale sú navzájom prepojené a preto musí komplexná stratégia zohľadňovať všetky protikorupčné možnosti intervencie a musí predstavovať „útok na viacerých frontoch naraz“. Niektoré nástroje sa v praxi ukazujú ako účinné pod podmienkou, že sú podporené inými systémovými i nesystémovými opatreniami smerujúcimi k tomu istému cieľu. Preto umenie protikorupčnej stratégie spočíva v stanovení priorít, ich fázovania, kombinovania jednotlivých možností intervencie a zavádzania dlhodobých systémových zmien, v kombinácii s krátkodobými. Niektoré nástroje vyžadujú väčší čas na prípravu a manažovanie (administratívnu a politickú podporu) a prinesú efekty až v stredno- a dlhodobom horizonte, ale na druhej strane sú veľmi efektívne. Iné je možné implementovať a prinášajú výsledky okamžite, avšak bez podpory iných nástrojov rýchlo strácajú svoju údernosť. Voľba konkrétneho nástroja teda závisí od záujmov, cieľov a perspektív jednotlivých protikorupčných programov. A nesmieme zabúdať, že nemenej dôležitou skutočnosťou ako výber vhodného nástroja intervencie je jeho presadzovanie v praxi.

#### LITERATÚRA

1. *Anti-Corruption Tool Kit*. CICP-15, Volume 1, November 2002. UN Centre for International Crime Prevention, 2002.
2. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
3. Balážová, E.: *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2006 .

---

<sup>36</sup> Napríklad, ide o *Trestnoprávny Dohovor OSN proti korupcii*, *Dohovor o praní špinavých peňazí, vyhľadávaní, zhabaní a konfiškácii ziskov z trestnej činnosti*, *Európsky dohovor o potlačovaní terorizmu*, *Medzinárodný dohovor o potláčaní bombového terorizmu* a *Medzinárodný dohovor o potláčaní financovania terorizmu*.

4. Babitz, M. – Havran, R.: *Štrukturálne fondy EÚ na Slovensku a možnosti ich transparentnejšieho využívania*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005.
5. Beblavý, M.: *Ekonomický pohľad na škodlivosť korupcie a jej možné riešenia*. *Ekonomický časopis*. Vol. 55, č. 7, 2007, s. 676 – 696.
6. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Decision-Making*. Paris: OECD, 2001.
7. Hellman, J. S. – Geraint J. – Kaufmann, D.: *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition (Policy Research Working Paper 2444)*, Washington: World Bank, 2000. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/seizestate.htm>
8. Huther, J. – Shah, A.: *Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation. Policy Research Working Paper 2501*. Washington, D.C.: World Bank, 2005. [http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/9fd464d371219b80852569ab0072c17d/\\$FILE/wps2501.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/9fd464d371219b80852569ab0072c17d/$FILE/wps2501.pdf)
9. Ivanová, D. – Hrubala, J.: *Právne nástroje boja protik korupcii*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2001.
10. Kamenec, T. – Galanda, M. – Pirošík, V. – Šveda, D.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Príručka pre pracovníkov v štátnej správe a samospráve*. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2000.
11. Karklins, R.: *The System Made Me Do It – Corruption in Post-Communist Societies*, Kap. 2: *Typology of Post-Communist Corruption*. New York; London: M. E. Sharpe, Inc., Armonk, 2005.
12. Klitgaard, R.: *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
13. Pirošík, V. (ed.): *Participácia v samospráve*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2005.
14. Pirošík, V.: *Verejná kontrola a občianska participácia*. In: Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. (ed.): *Transparentná miestna samospráva. Príručka pre lepšiu správu vecí verejných*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2004, s. 87 – 98.
15. Remišová, A.: *Význam etiky v ekonomickej praxi*. *Acta Oeconomica*, č. 8, 2002. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická Fakulta, 2002.
16. Rončák, I.: *Ako to vidia občania: Názory verejnosti na stav korupcie v miestnej samospráve a na aktivity občanov vykonávajúcich verejnú kontrolu moci*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2007.
17. Salamon, L. (ed.): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
18. Shah, A. – Schacter, M.: *Combating Corruption: Look before you Leap. Finance and Development*, 2004.
19. Sičáková-Beblavá, E. a kol. autorov: *Teórie korupcie*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2007.
20. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.
21. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Politické strany a financie: tajomstvo alebo dôvera?* Bratislava: Transparency International Slovensko, 2002.

22. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2000.
23. Staroňová, K.: *Policy Instruments*. In: Gajduschek, G. (ed.): *Manual in Practical Policy-Making*. Budapest: Hungarian Institute of Public Administration and Civil Service College UK, 2002.
24. Staroňová, K. – Sičáková-Beblavá, E.: *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: Ústav verejnej politiky, 2006.
25. *Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption*. DAC Network on Governance. Meeting on 1-2 July 2003. <http://www.u4.no/document/literature.cfm?id=196&key=52>
26. *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue: Proposal for General Principles and minimum Standards for Consultation of Interested Parties by Commission*. Communication from the Commission. July. Brussels: European Commission, 2002.
27. Vlach, J. – Ursíny, D.: *Ako dobre a správne verejne obstarávať*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2007.
28. Zemanovičová, D. – Sičáková, E. – Ondrejka, P.: *Volnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2001.

# PREHLAD PROTIKORUPČNÝCH NÁSTROJOV

---

# PREHLAD VYBRANÝCH NÁSTROJOV INTERVENCIE S CIEĽOM BOJA PROTI KORUPCII V SR (1998 – 2007)

*Miroslav Beblavý – Emília Sičáková-Beblavá – Erik Láštík  
– Juraj Mišina – Katarína Staroňová*

Nasledujúci zoznam ponúka prehľad vybraných právnych, ekonomických, informačných a administratívnych nástrojov zameraných buď priamo na boj proti korupcii alebo s nepriamym efektom zvýšenej transparentnosti a zúčtovateľnosti, ktoré boli použité na Slovensku v období 1998 – 2007. Nejde pritom o vyčerpávajúci zoznam, ale o poukázanie a ilustráciu jednotlivých typov nástrojov. Každý nástroj uvedený v jednotlivých typoch (právne, ekonomické, informačné a administratívne) obsahuje názov; dátum schválenia/platnosti/účinnosti právneho predpisu; predkladajúci a schvaľujúci subjekt a dosiahnutú zhodu na návrhu a stručnú charakteristiku, s relevantnými zmenami nástroja v sledovanom období. Jednotlivé nástroje sú niekedy zaradené pod viaceré kategórie vzhľadom na to, že intervenčný nástroj obsahoval viacero súčinných mechanizmov a každý je sledovaný z pohľadu jeho funkčnosti a dynamiky. Napríklad Obchodný register je zaradený v ekonomických nástrojoch vzhľadom na legalizáciu rýchlostných príplatkov, v informačných nástrojoch vzhľadom na zverejňovanie zápisov na internete, ale aj v administratívnych nástrojoch vzhľadom na štandardizáciu formulárov a úkonov pre zápis. Podobne projekt „Súdny manažment“ obsahuje ekonomický prvok – elektronickú podateľňu, ale aj administratívny prvok – reorganizáciu práce, a tak ho môžeme nájsť v oboch nástrojoch. Naopak, tie nástroje, ktoré sú vyjadrené novým zákonom či novelizáciou zákona, nie sú vždy obsiahnuté v právnych nástrojoch, keďže tieto sa vzťahujú čisto na reguláciu spoločenských vzťahov ako takých.

## 1. MAPA REGULAČNÝCH (PRÁVNÝCH) NÁSTROJOV ZAMERANÝCH NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

V prvej časti druhej kapitoly sa zameriame na predstavenie šiestich právnych nástrojov, ktoré majú potenciálny dosah na zníženie korupcie na Slovensku.

### 1.1. ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 90/2001: NOVELA ÚSTAVY SR

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 23. 2. 2001/17. 3. 2001/rôzne dátumy.
- **Predložil/schválil:** Skupina poslancov NR SR (25. 5. 2000) – NR SR, 90/57/1.
- **Stručná charakteristika:** Dosiaľ najrozsiahlejšia novelizácia ústavy SR z roku 1992. Viaceré zmeny priamo súvisia so skúmanou problematikou: rozšírenie a spresnenie právomocí



Najvyššieho kontrolného úradu SR; rozšírenie a spresnenie právomocí Ústavného súdu SR (spresnenie kontroly zákonnosti, zavedenie možnosti preventívneho pozastavenia účinnosti právneho predpisu, zavedenie ústavnej sťažnosti čl. 127; zavedenie verejného ochrancu práv; zavedenie Súdnej rady SR, spresnenie mechanizmov nominovania sudcov).

- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** zákon č. 463/2005 Z. z. z 27. 9. 2005 (účinnosť 1. 1. 2006): Rozšírenie kontrolných právomocí Najvyššieho kontrolného úradu SR na hospodárenie územnej samosprávy v rámci výkonu samosprávnej právomoci.

## 1.2. ZÁKON Č. 583/2004 Z. Z. O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLÁCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY (NOVÝ ZÁKON)

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 23. 9. 2004/1. 11. 2004/dňom vyhlásenia resp. 1. 1. 2005.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, 26. 5. 2004/NR SR, 87/1/57.
- **Stručná charakteristika:** Jeden z nosných zákonov fiškálnej decentralizácie ustanovuje úplne nové pravidlá rozpočtovania a hospodárenia v územnej samospráve, tlačí prostredníctvom vymedzených pravidiel na efektívne hospodárenie s cieľom zamedziť zadlžovaniu územnej samosprávy. Vzhľadom na prenos a prechod desiatok právomocí na obce a VÚC ide o dôležitý nástroj ovplyvňujúci budúci rozsah a kvalitu služieb poskytovaných územnou samosprávou. Zákon je súčasťou reformy verejnej správy realizovanej v období 2000 – 2006 a súvisí prednostne s jej druhou fázou: fiškálnou decentralizáciou. Vytvára právny rámec pre realizáciu procesu decentralizácie financií od roku 2005 s cieľom zabezpečiť transparentnosť a jednotnosť úpravy rozpočtového procesu a pravidiel hospodárenia s prostriedkami rozpočtov územných samospráv ako jednej zo zložiek verejného rozpočtu. Zákon upravuje postavenie a obsah rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov; finančné vzťahy k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov; rozpočtový proces a pravidlá hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami.
- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** zákon č. 611/2005 Z. z. zo 7. decembra 2005 – úprava postupu obce/VÚC pri hospodárení s účelovo určenými prostriedkami; rozšírenie možností poskytovania dotácií z rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho územného celku; rozšírenie a spresnenie nútenej správy.

## 1.3. ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 357/2004 Z. Z. O OCHRANE VEREJNÉHO ZÁUJMU PRI VÝKONE FUNKCIÍ VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV (NOVÝ ZÁKON)

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 26. 5. 2004/18. 6. 2004/1. 10. 2004.
- **Predložil/schválil:** Skupina poslancov NR SR, 29. 1. 2004/ NR SR, 118/2/22.
- **Stručná charakteristika:** Ústavný zákon úplne nahradil predchádzajúci zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu pri výkone funkcií ústavných činiteľov. Nový predpis predovšetkým podstatne rozšíril osobnú pôsobnosť právnej úpravy; rozšíril a spresnil

povinnosti a obmedzenia verejných činiteľov; zaviedol konanie o ochrane verejného záujmu; sprísnil sankcie za porušenie povinností a obmedzení verejných funkcionárov.

- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** Ústavný zákon č. 545/2005 Z. z., rozšírenie okruhu povinných osôb, spresnenie niektorých ustanovení a procesných ustanovení.

#### 1.4. NOVELIZÁCIA ZÁKONA Č. 369/2004 Z. Z. O OBECNOM ZRIADENÍ

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 14. 5. 2004/24. 6. 2004/1. 7. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, 10. 2. 2004/ NR SR, 78/1/51.
- **Stručná charakteristika:** Novelizácia zákona o obecnom zriadení obsahuje komplexnú úpravu výkonu vnútornej kontroly v rámci obcí a vstup verejnosti do procesu prípravy právnych predpisov na miestnej úrovni. Novela zákona zaviedla jednotné a záväzné pravidlá kontrolnej činnosti v územnej samospráve, postavenie hlavného kontrolóra, spôsob jeho ustanovovania do funkcie, spôsob a dôvody na jeho odvolanie, práva a povinnosti, platové podmienky, kvalifikačné a morálne predpoklady (požiadavky), kritériá výkonu kontrolnej činnosti, vymedzenie osobnej a vecnej pôsobnosti hlavného kontrolóra, definovanie konfliktu záujmov, existenciu a postavenie útvaru hlavného kontrolóra.
- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** zákon č. 615/2004 Z. z. z 28. 10. 2004: spresnenie niektorých ustanovení o hlavnom kontrolórovi.

#### 1.5. ZÁKON Č. 514/2003 Z. Z. O ZODPOVEDNOSTI ZA ŠKODU PRI VÝKONE VEREJNEJ MOCI (NOVÝ ZÁKON)

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 28. 10. 2003/11. 12. 2003/1. 7. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, 20. 8. 2003/NR SR, 101/6/29.
- **Stručná charakteristika:** Zákon upravuje zodpovednosť štátu za činnosť orgánov verejnej moci a zodpovednosť územnej samosprávy pri výkone samosprávnych funkcií v samostatnej pôsobnosti územnej samosprávy. Zákon upravuje dva odlišné okruhy zodpovednosti za škodu. Prvý okruh predstavuje zodpovednosť za škodu spôsobenú protiprávnym rozhodnutím, druhý zodpovednosť za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom. Zároveň je v rámci zákona samostatne upravená zodpovednosť štátu za nezákonné zatknutie zadržanie alebo iné pozbavenie osobnej slobody, rozhodnutie o treste ochrannom opatrení alebo rozhodnutie o väzbe.
- Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období: –

#### 1.6. ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 2. 7. 2001/11. 8. 2001/1. 4. 2002.
- **Predložil/Schválil:** Vláda SR, 4. 3. 2001/ NR SR.

- **Stručná charakteristika:** Zákon o štátnej službe má aj ďalšie ustanovenia, ktoré vplývajú na rozsah a možný postih neetického správania sa štátneho zamestnanca v záujme predchádzania pochybnostiam o nestrannosti, a to:<sup>37</sup>
  - *zákaz podnikania alebo vykonávania inej zárobkovej činnosti*, byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť (výnimkou je ak je štátny zamestnanec vyslaný do takéhoto orgánu vládou alebo služobným orgánom podľa osobitného predpisu);
  - *povinnosť deklarovat' svoje majetkové pomery* (nehnutel'ný majetok, hnutel'né veci, majetkové hodnoty sú súhrnnou hodnotou vyššou ako 500 000Sk) počas trvania štátnozamestnaneckého pomeru.

Podobné ustanovenia, týkajúce sa obmedzenia členstva v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť a obmedzenie výkonu podnikateľskej činnosti a inej zárobkovej činnosti či povinnosti deklarovat' pre vedúcich majetkové pomery v majetkovom priznaní, sa vzťahujú aj na zamestnancov v samospráve od roku 2004 (zákon o výkone prác vo verejnom záujme). Tu platí aj kritérium tzv. nulovej tolerancie korupcie pri prijímaní do zamestnaneckého pomeru. Novelou zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru SR, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov<sup>38</sup> sa právne upravila povinnosť podávania majetkového priznania policajtov a ich rodinných príslušníkov. Zákon vyšiel v Zbierke zákonov v júni 2003. Na pokyn ministra V. Palka v novembri 2003 boli ihneď po vstupe zákona do účinnosti preverované majetkové príjmy vedúcich a riaditeľov všetkých stupňov riadenia v Policajnom zbore SR.

## LITERATÚRA

1. *Ústavný zákon č. 90/2001.*
2. *Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.*
3. *Ústavný zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.*
4. *Zákon č. 369/2004 Z. z. o obecnom zriadení.*
5. *Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.*
6. *Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu.*
7. *Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci.*
8. *Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.*

---

<sup>37</sup> Sičáková-Beblavá – Slimáková (2003), s. 130.

<sup>38</sup> Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru SR.

## 2. MAPA EKONOMICKÝCH NÁSTROJOV ZAMERANÝCH NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

### 2.1. PRIVATIZÁCIA BÁNK

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 2000 – 2001.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Vláda v rokoch 2000 – 2001 rozhodla o predaji 87,18 % akcií Slovenskej sporiteľne rakúskej Erste Bank, 68,58 % Všeobecnej úverovej banky talianskej bankovej skupine Intesa Banca Commerciale Italiana (BCI), S.p.A., Miláno a 92,55 % Investičnej a rozvojovej banke maďarskej banke – OTP. Najväčšie slovenské banky tak prešli do vlastníctva strategických zahraničných investorov z radov veľkých súkromných bánk, čím sa znížila riziko vplyvu politických a záujmových skupín na ich fungovanie, osobitne pri poskytovaní úverov, čo viedlo k výraznému zníženiu korupcie v bankovníctve.

### 2.2. PRIVATIZÁCIA, DEREGULÁCIA A LIBERALIZÁCIA ENERGETIKY

Vývoj v oblasti energetiky mal niekoľko krokov. Prvým bolo určenie regulačného rámca, druhým a tretím privatizácia relevantných energetických podnikov.

#### Určenie regulačného rámca

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 2001 – 2002.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/NR SR/ÚRSO.
- **Stručná charakteristika:** V rokoch 2001 a 2002 bol pripravený a schválený a následne implementovaný nový legislatívny rámec regulácie podnikania a cien v energetike. Na jeho základe bol ustanovený Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO), ktorý následne vypracoval a zverejnil rozhodnutie o spôsobe výpočtu maximálnych cien energií. Tento regulačný zámer zaviedol štandardný prístup k regulácii prirodzených monopolov a odstránil každoročné politické rozhodovanie o výške cenovej regulácie plynu a dal energetickým podnikom motiváciu znižovať náklady. Umožnil tak zároveň privatizáciu energetických podnikov.

#### Privatizácia SPP

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 2002.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** V roku 2002 schválila Vláda SR predaj 49-percentného podielu v štátom vlastnenej akciovej spoločnosti Slovenský plynárenský priemysel (SPP) konzorcium spoločností Gaz de France, Ruhrgas a Gazprom. Konzorcium ponúklo za 49 % akcií a možnosť manažérskej kontroly 2,7 mld. USD, t. j. v tom čase približne 130 mld. Sk. Zmena

vlastníka SPP bola základným predpokladom eliminácie politických tlakov, možností korupcie a ich negatívnych dopadov na riadenie podniku a výsledky jeho hospodárenia.

Privatizácia energetických rozvodných podnikov

- **Dátum schválenia/účinnosť:** máj 2002.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** V roku 2002 tiež vláda schválila privatizáciu 49 % troch rozvodných podnikov – Západoslovenskej energetiky (ZSE), a. s., Stredoslovenskej energetiky (SSE), a. s. a Východoslovenskej energetiky (VSE), a. s. Podiel v ZSE získal nemecký energetický koncern E.ON Energie AG; podiel vo VSE kúpila RWE Plus AG a podiel v SSE získal Electricité de France (EdF). Spolu so 49 % akcií štát odovzdal investorom aj možnosť manažérskej kontroly. Zmena vlastníka bola, rovnako ako pri SPP, základným predpokladom eliminácie politických tlakov, možností korupcie a ich negatívnych dopadov na riadenie podnikov a výsledkov ich hospodárenia.

### 2.3. OBCHODNÝ REGISTER: ZEFEKTÍVNIENIE PRÁCE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 28. 10. 2003/12. 12. 2003/1. 2. 2004 (zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri).
- **Predložil/schválil:** Daniel Lipšic – vláda SR, 20. 8. 2003/NR SR 80/11/39.
- **Stručná charakteristika:** Prvá etapa sa zamerala na zmenu predovšetkým administratívno-procesnej stránky v oblasti registračného konania, organizácie práce vedenia obchodného registra a v oblasti technického zabezpečenia a to pomocou novej právnej úpravy. Jednou z hlavných príčin oneskorenia procesu registrácie bol zbytočne komplikovaný systém, ktorý si okrem žiadostí o zápis nových podnikateľských subjektov vyžadoval vybavovanie žiadostí o zmenu právneho stavu podnikateľov. Nový systém vedenia obchodného registra svojimi základnými princípmi a mechanizmami zabezpečil rýchlejšie a kvalitnejšie vybavovanie návrhov na zápis do obchodného registra. Zákon stanovil lehoty na rozhodnutie o zápise (5 dní), definoval jednoznačné právne požiadavky na zápis do obchodného registra, ako aj na druh a formu listín (štandardizácia formulárov), ktoré je účastník konania povinný priložiť k návrhu na zápis do obchodného registra; presun rozhodovania na vyšších súdnych úradníkov (nesporová agenda); odstránenie dvojkoľajnej právnej úpravy pri deklaratórnych zápisoch; preskúvanie v konaní iba z formálneho hľadiska; odstránenie viacerých rozporov s Obchodným zákonníkom. Podľa novej právnej úpravy sa návrhy na zápis, zmenu zápisu alebo výmaz preskúvajú z formálneho hľadiska, t. j. súd skúma len úplnosť návrhu a nie ich obsah – za obsahovú stránku údajov zapísaných do obchodného registra zodpovedá navrhovateľ a osoba, ktorá overovala, prípadne vyhotovovala listinu. V registračnom konaní sa vydáva iba negatívne rozhodnutie, ak nebudú splnené podmienky na vykonanie zápisu do obchodného registra, v prípade splnenia podmienok na zápis vykoná sa priamo zápis do obchodného registra, ktorý bude mať účinky rozhodnutia

o povolení zápisu. V praxi tieto opatrenia znamenajú, že kým v minulosti zapísanie do obchodného registra trvalo na jednotlivých krajských súdoch 40 až 150 dní, v súčasnosti až 65 % návrhov je vybavených do piatich dní, 35 % návrhov je vybavených do jedného mesiaca z dôvodu chybných návrhov. Po odstránení chýb v podaniach prebehne registrácia do piatich pracovných dní.

**Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** nariadenie vlády SR č. 42/2004 Z. z. zo 17. decembra 2003 o Obchodnom vestníku, ktoré ustanovilo podrobnosti o zverejňovaní údadajov, rozhodnutí a oznamov ustanovených v Obchodnom zákonníku.

#### 2.4. KATASTER: RÝCHLOSTNÉ PRÍPLATKY

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 4. štvrt'rok 2003.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Novela zákona o správnych poplatkoch zaviedla rýchlostný príplatok za zápis do katastra nehnuteľností do 15 dní. Ten znížil priestor pre korupčné praktiky. Meškanie vykonania zápisov do katastra nehnuteľností bez možnosti legálneho riešenia prioritných prípadov má negatívny vplyv na podnikateľské prostredie, ako aj na obyvateľov.

#### 2.5. NÁROKOVATEĽNOSŤ DOTÁCIÍ: AKTÍVNA POLITIKA TRHU PRÁCE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 4. 12. 2003/1. 2. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Reforma aktívnej politiky trhu práce bola uvedená v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Aj keď reforma aktívnej politiky trhu práce a aj celková zmena sociálnej politiky, ktorej bola súčasťou, nemala zníženie korupcie ako svoj základný a najdôležitejší cieľ, tieto zmeny mali aj účinok na zníženie korupcie v rámci aktívnej politiky trhu práce predovšetkým prostredníctvom zníženia voľnosti v rozhodovaní pri pridelovaní prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce. Táto reforma mala z pohľadu aktívnej politiky trhu práce a protikorupčných nástrojov tri hlavné prvky: nárokovateľnosť, inštitucionálna zmena a spôsob financovania. Najdôležitejšou zmenou z pohľadu korupcie bola nárokovateľnosť. Nový zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti zaviedol nárokovateľnosť viacerých dotácií na tvorbu pracovných miest a aktivačné činnosti. Nový zákon na rozdiel od starého č. 387/1996, v ktorom sa nespomínala nárokovateľnosť, zaviedol explicitný právny nárok na väčšinu dotácií.

#### 2.6. NÁROKOVATEĽNOSŤ DOTÁCIÍ: PÔDOHOSPODÁRSTVO

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 24. 10. 2003 (novela 20. 4. 2006)/1. 1. 2004 (novela 1. 1. 2007).
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (Ministerstvo pôdohospodárstva SR)/NR SR.

- **Stručná charakteristika:** Od roku 2004 bol v súvislosti so vstupom zavedený nový systém poskytovania dotácií do pôdohospodárstva, ktorý súvisel najmä so vstupom do EÚ. Nová legislatíva upravila poskytovanie dotácií v poľnohospodárstve, potravinárstve a lesnom hospodárstve z prostriedkov EÚ a štátneho rozpočtu, ako aj podporu v oblastiach rozvoja vidieka a rybného hospodárstva. Zákon vytvoril novú inštitúciu – Pôdohospodársku platobnú agentúru (PPA) a zmenil systém pridelovania dotácií tak, že namiesto komisií, ktoré mali výraznú mieru voľnosti v rozhodovaní, rozhoduje PPA na základe jasne definovaných kritérií.

## 2.7. LOTÉRIE: BÝVANIE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** Rôzne dátumy.
- **Predložil/schválil:** Mestá a obce individuálne.
- **Stručná charakteristika:** Vo viacerých mestách a obciach na Slovensku sa rozhodli pridelovať záujemcom nájomné byty žrebovaním. Na žrebovaní sa zúčastňujú tak záujemcovia, ako aj notár a médiá, čo výrazne obmedzuje možnosť manipulácie. Žrebovanie na jednej strane potenciálne znižuje kvalitu rozhodovania (nedáva možnosť zohľadnenia sociálnej situácie), ale takmer úplne eliminuje možnosti korupcie, ktorá bola pri iných systémoch s voľnosťou v rozhodovaní výrazne prítomná.

## 2.8. VYTVORENIE VEREJNÝCH ČAKACÍCH LISTÍN: ZDRAVOTNÍCTVO

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 3. štvrt'rok 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (Ministerstvo zdravotníctva SR)/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Reforma zdravotníctva vytvorila aj oficiálny systém tzv. čakacích listín („waiting lists“). Na čakacej listine je poradie pacientov, ktorým nie je možné poskytnúť okamžite určitý výkon pre nedostatok zdrojov. Tento systém mal viacero cieľov – protikorupčný bol vo vytvorení jasného rozhodovacieho pravidla pre radenie pacientov pri zákrokoch, ktoré nie sú naliehavé a zároveň možnosti verejnej kontroly dodržiavania poradovníka.

## 2.9. ZÁKON Č. 595/2003 Z. Z. O DANI Z PRÍJMOV (NOVÝ ZÁKON)

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 4. 12. 2003/31. 12. 2003/1. 1. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, 21. 8. 2003/NR SR, 85/48/5, vrátený prezidentom, opätovné hlasovanie: 78/54/4.
- **Stručná charakteristika:** Zákon nadväzoval na *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky a Koncepciu daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006*, zavedenie tzv. rovnej dane na úrovni 19% súčasne znamená zrušenie širokého okruhu výnimiek a oslobodení prítomných v daňovom systéme.
- Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období: –

## 2.10. ZÁKON Č. 523/2004 Z. Z. O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLÁCH VEREJNEJ SPRÁVY (NOVÝ ZÁKON)

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 23. 9. 2004/30. 9. 2004/30. 9. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR, 22. 4. 2004/NR SR, 95/1/48.
- **Stručná charakteristika:** Ide o najkomplexnejšiu zmenu v oblasti nakladania s verejnými prostriedkami. Zákon vymedzil verejné prostriedky v súlade s platnými medzinárodnými štandardami – metodikou ESA 95. Zaviedlo sa rozpočtovanie orientované na výsledky; viacročné rozpočtovanie v celej verejnej správe; programové spracovanie štátneho rozpočtu; zavedenie systémovej možnosti čerpania finančných prostriedkov na kapitálové výdavky; zníženie počtu rozpočtových kapitol; nové vymedzenie porušenia finančnej disciplíny.
- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** zákon č. 584/2005 Z. z. zo 7. decembra 2005, precizovanie niektorých ustanovení vyplývajúcich z aplikačnej praxe; zohľadnenie možnosti čerpania finančných prostriedkov z medzinárodných finančných mechanizmov

## LITERATÚRA

1. *Dôvodová správa k zákonu č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.* <http://www.nrsr.sk>
2. <http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx?CatID=39&etype=1&aid=1638>
3. <http://reality.etrend.sk/49565/realitny-biznis/katastre-systemove-riesenia-zatial-obchadzaju>
4. <http://www.land.gov.sk/apa/index.php?p=z1>
5. *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení 2002.* Bratislava: INEKO 2003. [http://www.ineko.sk/index.php?s=file\\_download&id=9](http://www.ineko.sk/index.php?s=file_download&id=9)
6. *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení: (apríl 2000 – december 2001).* Bratislava: INEKO 2002. [http://www.ineko.sk/index.php?s=file\\_download&id=8](http://www.ineko.sk/index.php?s=file_download&id=8)
7. *Mestá chcú pridelovať nájomné byty transparentne, žrebujú ich.* Bratislava: TIS, 2007. [http://www.transparency.sk/den\\_tlac/040607\\_mesta.htm](http://www.transparency.sk/den_tlac/040607_mesta.htm)
8. *Projekt HESO – výsledky za 3. štvrťrok 2004.* Bratislava: INEKO 2004. <http://www.ineko.sk/static/heso/2004-03.php>
9. *Projekt HESO – výsledky za 4. štvrťrok 2003.* Bratislava: INEKO 2004. <http://www.ineko.sk/static/heso/2003-04.php>
10. *Reformy na Slovensku 2003 – 2004 – Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení.* Bratislava: INEKO 2005. [http://www.ineko.sk/?s=file\\_download&id=10](http://www.ineko.sk/?s=file_download&id=10)
11. Salner, A.: *Komisia vs. Lotéria.* Sme, 11. 6. 2007. <http://governance.sk/index.php?id=527>
12. Sičáková, E. – Nechala, P.: *Protikorupčné minimum 2006.* Bratislava: TIS, 2006.
13. Sičáková, E. – Zemanovičová, D. – Nechala, P. – Majchrák, J. – Pirošík, V.: *Protikorupčné minimum. Sľuby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčania pre novú vládu.* Bratislava: TIS, 2002.



### 3. MAPA INFORMAČNÝCH NÁSTROJOV ZAMERANÝCH NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

V rámci tejto časti sa bližšie venujeme jedenástim vybraným nástrojom, ktorých ambíciou bolo a je zvýšenie transparentnosti a posilnenie mechanizmov zodpovedania sa verejného sektora.

#### 3.1. ZÁKON O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 17. 5. 2000/1. 1. 2001.
- **Predložil/schválil:** Ján Langoš (občiansky návrh zákona Občianskej iniciatívy za dobrý zákon o prístupe k informáciám)/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Zákon vymedzuje subjekty povinné zverejňovať informácie nasledovne:
  - štátne orgány a obce;
  - právnické a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy v rozsahu tejto rozhodovacej činnosti;
  - právnické osoby zriadené zákonom, štátnym orgánom alebo obcou;
  - právnické osoby založené uvedenými povinnými osobami, ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu alebo majetkom obcí;
  - iné právnické alebo fyzické osoby podľa osobitného zákona;

Zákon rozlišuje dva spôsoby zverejňovania informácií: aktívne a pasívne. Aktívne zverejňovanie znamená povinné zverejnenie informácií spôsobom, ktorý umožňuje hromadný prístup, napríklad prostredníctvom internetu. Aktívnemu zverejňovaniu podliehajú informácie o spôsobe zriadenia povinného subjektu, jeho právomoci, kompetencie, organizačná štruktúra a informácie o tom, kde a akým spôsobom je možné žiadať o ďalšie informácie na základe tohto zákona. Aktívnemu zverejňovaniu taktiež podliehajú predpisy, pokyny a inštrukcie, podľa ktorých povinný subjekt koná.

Zákon ďalej špecifikuje povinné zverejňovanie informácií pre konkrétne subjekty. Národná rada SR je povinná zverejňovať termíny schôdzí a zasadaní výborov, vrátane ich programu, zápisnice, texty predložených a schválených návrhov, údaje o dochádzke poslancov a ich hlasovaní. Vláda SR je povinná zverejňovať texty materiálov predložených na rokovanie vlády a prijaté uznesenia. Ministerstvá, ďalšie ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy sú povinné zverejňovať materiály programového, koncepčného a strategického charakteru a texty navrhovaných právnych noriem po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie.

Pasívne zverejňovanie informácií znamená sprístupnenie informácií na žiadosť. Žiadosť môže byť podaná písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným

spôsobom a nemusí obsahovať právne alebo iné zdôvodnenie. Ak povinný subjekt požadované informácie nemá, je povinná postúpiť žiadosť povinnému subjektu, ktorý tieto informácie má k dispozícii. Povinný subjekt musí žiadosť vybaviť bez zbytočného odkladu, najneskôr do 10 dní, v odôvodnených prípadoch je možné predĺžiť túto lehotu o ďalších desať dní. Informácie budú poskytnuté bezplatne s výnimkou úhrady vo výške materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií a odoslaním informácií žiadateľovi.

Právo na prístup k informáciám môže byť obmedzené z dôvodu ochrany utajovaných skutočností, ochrany osobnosti a osobných údajov, ochrany obchodného tajomstva, autorského práva, práva priemyselného vlastníctva a v ďalších prípadoch týkajúcich sa rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní.

- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** zákon č. 628/2005 Z. z. zo 14. decembra 2005, rozšírenie sprístupňovaných údajov; spresnenie lehôt, spresnenie sankčných mechanizmov.

### 3.2. KATASTER NA INTERNETE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 21. 6. 2007 / 1. 9. 2007.
- **Predložil/schválil:** predseda Úradu geodézie, kartografie a katastra SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Sprístupňuje informácie z Informačného systému katastra nehnuteľností všetkým subjektom prostredníctvom internetu. Zavedenie bezodplatného prístupu k vybraným údajom z Informačného systému katastra nehnuteľností vyplýva zo *Stratégie konkurencieschopnosti Slovenskej republiky do roku 2010* schválenej vládou 13. júla 2005. Každý subjekt po zadaní príslušného katastrálneho územia získa bezodplatne všetky údaje z Informačného systému katastra nehnuteľností, ktoré sú zverejnené na katastrálnom portáli Úradu geodézie, kartografie a katastra SR. V rámci katastrálneho územia je možné vyhľadávať nehnuteľnosti podľa parcelného čísla, mena vlastníka a iných údajov, alebo cez grafické rozhranie v prípade, že v predmetnom katastrálnom území je vektorová katastrálna mapa. Všetky ostatné informácie z Automatizovaného systému geodézie, kartografie a katastra SR budú naďalej poskytované za odplatu, s výnimkou subjektov oslobodených podľa zákona o správnych poplatkoch.

### 3.3. PRIPOMIENKOVÉ KONANIE NA INTERNETE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 13. 6. 2001/1. 11. 2001.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Podľa smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR musia byť materiály predkladané na rokovanie vlády (okrem nelegislatívnych a nekoncepčných materiálov) predkladateľom zverejnené na jeho internetovej stránke. Pri každom materiáli musí byť uvedená e-mailová adresa, na ktorú je možné zasielať

pripomienky. Lehota na zaslanie pripomienky je 10 pracovných dní, vo výnimočných prípadoch 5 pracovných dní. Ak predkladateľ nevyhovel pripomienke verejnosti, s ktorou sa stotožnilo 300 a viac fyzických alebo právnických osôb (alebo ak predkladateľ dostal 300 obsahovo príbuzných pripomienok), musí túto skutočnosť uviesť vo vyhodnotení pripomienkového konania. Ak hromadná pripomienka verejnosti obsahuje splnomocnenie zástupcu verejnosti na zastupovanie osôb stotožňujúcich sa s danou pripomienkou, musí predkladateľ vykonať so splnomocneným zástupcom rozporové konanie. Tento nástroj zvyšovania transparentnosti a participácie na správe vecí verejných je jedným z výstupov *Auditu ústrednej štátnej správy*, ktorý prebiehal v roku 2000.

### 3.4. ZVÝŠENIE TRANSPARENTNOSTI FINANCOVANIA POLITICKÝCH STRÁN

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 4. 2. 2005/1. 6. 2005.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (6. 10. 2004) na návrh Ministerstva vnútra SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Podľa § 30 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach vyplýva politickým stranám a politickým hnutiam povinnosť každoročne predložiť Národnej rade Slovenskej republiky do konca apríla výročnú správu za predchádzajúci kalendárny rok. Výročné správy strán zverejní Kancelária NR SR na svojej internetovej stránke najneskôr do 31. júla kalendárneho roka. Výročná správa obsahuje:
  - účtovnú závierku za účtovné obdobie overenú audítorom (audítor je určený Slovenskou komorou audítorov žrebovom zo zoznamu audítorov);
  - informáciu o finančnej situácii strany najmenej za dve bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobia;
  - informáciu o návrhu na rozdelenie zisku alebo vyrovnanie straty;
  - prehľad o príjmoch strany;
  - osobitnú evidenciu príjmov z pôžičiek alebo úverov;
  - osobitnú evidenciu darov;
  - informáciu o plnení daňových povinností;
  - počet členov strany k 31. decembru kalendárneho roka, za ktorý sa výročná správa predkladá;
  - sumu vybraných členských príspevkov a osobitnú evidenciu členských príspevkov;
  - prehľad záväzkov po lehote splatnosti;
  - účtovnú závierku obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom, za účtovné obdobie, za ktoré sa vyhotovuje výročná správa.

Výročná správa strany je verejná. Ak strana alebo hnutie výročnú správu nepredloží, Ministerstvo financií SR uloží príslušnej strane alebo hnutiu pokutu vo výške 100 000 Sk.

### 3.5. ZVEREJNENIE DATABÁZY ČERPANIA PROSTRIEDKOV PREDVSTUPOVEJ POMOCI

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 1. štvrtrok 2002/1. štvrtrok 2002.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** 8. marca 2003 bol spustený informačný systém s údajmi o čerpaní zdrojov EÚ s cieľom zvýšenia transparentnosti fungovania a používania prostriedkov predvstupovej pomoci EÚ (programy PHARE, ISPA, SAPARD), cezhraničnej spolupráce a komunitárnych programov. Súčasťou je aj informačný systém pre riadenie projektov a monitorovanie implementácie. Údaje o čerpaniach predvstupovej pomoci za jednotlivé roky sa nachádzajú v časti „finančné memorandá“. Časť „Bilaterálne dohody“ poskytuje kompletný prehľad o bilaterálnych dohodách, vrátane ich úplného znenia. Systém však neposkytuje informácie v takom členení a rozsahu, ktorý by umožňoval kontrolu ich prípadného zneužitia a možnej korupcie. Databázu je možné nájsť na internetovej stránke <http://www.vlada.gov.sk/cerpanie/>

### 3.6. SPRÍSNIENIE REŽIMU V OBLASTI PRANIA ŠPINAVÝCH PEŇAZÍ

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 5. 10. 2000/1. 1. 2001.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Zákon č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti pre povinné osoby (banky, pošty, kasína, zmenárne) ustanovuje, že musia viesť údaje o obchodnej operácii nad stotisíc korún. Súčasťou identifikácie je zistenie mena a priezviska, rodného čísla, trvalého pobytu alebo obchodného mena, sídla a identifikačného čísla podnikateľa. V prípade podozrivej operácie povinná osoba musí nahlásiť túto operáciu Finančnej polícii.

### 3.7. VÝROČNÉ SPRÁVY ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A ROZPOČTOVÝCH A PRÍSPEVKOVÝCH ORGANIZÁCIÍ V ICH PÔSOBNOSTI

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 17. 1. 2001/1. 1. 2001.
- **Predložil/schválil:** Ivan Mikloš, podpredseda vlády SR/Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Cieľom zavedenia povinnosti každoročne vypracovávať výročné správy je jednak zvýšenie transparentnosti a informovanosti, ale tiež odstránenie fragmentácie a duplicity v ústredných orgánoch štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti. Výročná správa musí obsahovať nasledujúce údaje:
  - poslanie organizácie (misia);
  - strednodobé priority i konkrétne ročné ciele;
  - „produkty“ organizácie, t. j. ročné výstupy z jej činností a náklady na ich dosiahnutie;
  - ukazovatele úspešnosti plnenia cieľov (kvalitatívne aj kvantitatívne);
  - okruh hlavných užívateľov organizácie a priama i nepriama dotácia na užívateľa;

- počet pracovníkov a náklady na prevádzku organizácie;
- zhodnotenie minulého vývoja a výhľad do budúcnosti;

Po predložení výročnej správy sa na príslušnom ústrednom orgáne uskutoční každoročne verejný odpočet činnosti, kde bude možné klásť otázky manažmentu rozpočtových a príspevkových organizácií a ústredného orgánu ohľadne cieľov organizácie, efektívnosti ich dosahovania a predkladať návrhy na zmenu, na ktoré bude organizácia povinná oficiálne reagovať. Tieto verejné odpočty majú za cieľ vytvoriť priestor pre verejnú aj vzájomnú kontrolu týchto organizácií. Správy za daný rok musia byť zverejnené každoročne do 15. mája nasledujúceho roka na internetovej stránke príslušného orgánu štátnej správy a na stránke Úradu vlády SR, ako aj iným spôsobom, ktorý organizácia predkladajúca správu uzná za vhodný. Tento nástroj vznikol na základe výsledkom auditu ústrednej štátnej správy, ktorý prebiehal v roku 2000.

### 3.8. OTVORENÉ PRIPOMIENKOVÉ KONANIE NA SAMOSPRAVNEJ ÚROVNI

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 14. 5. 2004/1. 7. 2004.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (10. 2. 2004) na návrh Ministerstva spravodlivosti SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Novelou zákona o obecnom zriadení (zákon č. 369/2004 Z. z.) zavádza povinnosť mesta resp. obce zverejniť každý návrh VZN, o ktorom má mestské/obecné zastupiteľstvo rokovať, zverejniť na úradnej tabuli prípadne aj na internete najmenej 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva. Obyvatelia majú 10 dní na podanie pripomienky k predmetnému návrhu. Tento postup nie je nutné uplatňovať v prípade živelnej pohromy, všeobecného ohrozenia či v snahe zabrániť vzniku škody na majetku. Nedodržanie tejto povinnosti je nesprávnym úradným postupom, a teda aj dôvodom na prokurátorské opatrenie.

### 3.9. OPATRENIA NA ZVÝŠENIE DOSTUPNOSTI INFORMÁCIÍ O ČINNOSTI JUSTÍCIE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 25. 10. 2000/1. 1. 2001.
- **Predložil/schválil:** Ministerstvo spravodlivosti SR/Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Ministerstvo spravodlivosti SR postupne zabezpečuje zverejňovanie súdnych rozhodnutí na internete pre verejnosť. Cieľom je sprístupniť verejnosti súdne rozhodnutia prvostupňových a odvolacích súdov, čím sa má zvýšiť právne vedomie, ale aj zabezpečiť predvídateľnosť práva, a tým aj zlepšiť kvalita súdnych rozhodnutí. Súdne rozhodnutia sú zverejňované na internetovej stránke <http://jaspi.justice.gov.sk>. Taktiež sa týmto spôsobom zabezpečil prístup k aktuálnym verziám právnych predpisov, t. j. aj so zapracovanými novelami.

### 3.10. MAJETKOVÉ PRIZNANIA VEREJNÝCH ČINITEĽOV NA INTERNETE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 9. 11. 2005/1. 1. 2006.
- **Predložil/schválil:** Daniel Lipšic (na návrh skupiny poslancov)/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „ústavný zákon“) sú verejní funkcionári (uvedení v čl. 2 ods. 1 ústavného zákona) povinní do 30 dní odo dňa, keď sa ujali výkonu verejnej funkcie a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci rok, v ktorom uvedú:
  - či spĺňajú podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií;
  - aké zamestnanie vykonáva v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo štátnozamestnaneckom pomere a akú podnikateľskú činnosť vykonáva popri výkone funkcie verejného funkcionára;
  - aké má funkcie v štátnych orgánoch, v orgánoch územnej samosprávy, v orgánoch právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť a v orgánoch iných právnických osôb; taktiež uvedie, z ktorých uvádzaných funkcií má príjem, funkčné alebo iné požitky;
  - svoje príjmy dosiahnuté v uplynulom kalendárnom roku z výkonu funkcie verejného funkcionára a z výkonu iných funkcií, zamestnaní alebo činností, v ktorých vykonávaní verejný funkcionár pokračuje aj po ujatí sa výkonu funkcie verejného funkcionára;
  - svoje majetkové pomery a majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, ktorí s ním žijú v domácnosti.

Oznámenia podáva:

- starosta obce komisii obecného zastupiteľstva;
- poslanec mestského zastupiteľstva a poslanec zastupiteľstva mestských častí v Bratislave a Košiciach komisii mestského (miestneho) zastupiteľstva;
- predseda vyššieho územného celku a poslanec zastupiteľstva vyššieho územného celku komisii zastupiteľstva vyššieho územného celku;
- rektori verejných vysokých škôl akademickému senátu verejnej vysokej školy;
- iný verejný funkcionár výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií;

Oznámenia musia byť následne zverejnené na internetovej stránke príslušnej inštitúcie v rozsahu ustanovenom zákonom, teda obsahujú výhradne informácie o verejnom funkcionárovi (nie o jeho rodinných príslušníkoch) a v takej forme, aby nebolo možné identifikovať hnutelných vecí, ktoré verejný funkcionár vlastní, alebo identifikáciu ďalších strán v právnych vzťahoch. Majetkové priznania verejných funkcionárov nájdeme na internetovej stránke NR SR: <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=vybory/zoznam>.

### 3.11. MAJETKOVÉ PRIZNANIA SUDCOV NA INTERNETE

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 5. 10. 2001/1. 1. 2001.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (Ministerstvo spravodlivosti SR)/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Zákon 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich ustanovuje povinnosť sudcov podávať majetkové priznania. Majetkové priznanie je sudca povinný podať do 30 dní od ujatia sa funkcie sudcu, a potom každoročne do 31. marca. Majetkové priznanie musí obsahovať údaje o nehnuteľnom majetku (tento sa neoceňuje), hnutel'nom majetku a iných majetkových hodnotách, ak ich úhrnná hodnota presiahne 500 000 Sk. Priznania sa podávajú predsedovi príslušnej sudcovskej rady, v prípade predsedu sudcovskej rady predsedovi Rady sudcov SR. Ak sudca svoju povinnosť podať majetkové priznanie nesplní ani po výzve predsedu príslušnej sudcovskej rady je proti sudcovi podaný návrh na začatie disciplinárneho konania. Majetkové priznania sudcov sú k dispozícii na internetovej stránke Ministerstva spravodlivosti SR: <http://www.justice.gov.sk/h.aspx?pg=lb8&uc=adr/zs3>

### LITERATÚRA

1. <http://www.justice.gov.sk/h.aspx?pg=lb8&uc=adr/zs3>
2. <http://www.katasterportal.sk/>
3. <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=vybory/zoznam>
4. <http://www.vlada.gov.sk/cerpanie/>
5. Sičáková, E. – Nechala, P.: *Protikorupčné minimum 2006*. Bratislava: TIS, 2006.
6. Sičáková, E. – Zemanovičová, D. – Nechala, P. – Majchrák, J. – Pirošík, V.: *Protikorupčné minimum. Sľuby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčania pre novú vládu*. Bratislava: TIS, 2002.
7. *Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR schválená uznesením vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001, dostupné online: [http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/smernica\\_na\\_predkladanie.rtf](http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/smernica_na_predkladanie.rtf)*
8. *Ústavný zákon č. 545/2005 Z. z.*
9. *Zákon 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.*
10. *Zákon č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti.*
11. *Zákon 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich.*
12. *Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri.*
13. *Zákon č. 369/2004 Z. z. o obecnom zriadení.*
14. *Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach.*

## 4. MAPA ADMINISTRATÍVNYCH NÁSTROJOV ZAMERANÝCH NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Popri právnych, ekonomických a informačných nástrojoch sa v tejto časti venujeme popisu desiatich vybraných administratívnych nástrojov s protikorupčným dopadom.

### 4.1. ZRIADENIE CENTRÁLNEJ KOORDINAČNEJ JEDNOTKY BOJA PROTI KORUPCII (2000 – 2002)/ODBORU BOJA PROTI KORUPCII (2002 – 2007) NA ÚRADE VLÁDY

- **Dátum schválenia/účinnosť:** Júl 2000/1. december 2000.
- **Predložil/schválil:** I. Mikloš/Vláda SR (uznesenie č. 246/2000 – Riadiaci výbor boja proti korupcii, Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii pri Kancelárii podpredsedu vlády SR pre ekonomiku I. Mikloša).
- **Stručná charakteristika:** Poradným orgánom podpredsedu vlády pre ekonomiku I. Mikloša sa stal Riadiaci výbor boja proti korupcii, ktorý vznikol najprv na základe jeho iniciatívy už v decembri 1999 v počte osôb cca 20. Následne, po prijatí uznesenia vlády č. 246/2000 sa v júli roku 2000 rozšíril o ďalších predstaviteľov tretieho sektora a štátnej správy. Výbor predstavoval celospoločenskú alianciu, pretože jeho členmi boli zástupcovia štátnej správy, mimovládnych a donorských organizácií, profesijných združení a nezávislí experti. Okrem toho členovia výboru mohli iniciatívne predkladať návrhy projektov riešiace problematiku korupcie. Kľúčovým dokumentom bol pritom *Národný program boja proti korupcii*, ktorý bol schválený vládou SR 21. júna 2000.<sup>39</sup> Implementácia národného programu bola predmetom jednotlivých *Akčných plánov boja proti korupcii*.<sup>40</sup>
- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** Po voľbách v roku 2002 D. Lipšic predložil návrh legislatívnych zámerov zákonov a návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii (*Správa o konkrétnych opatreniach pri plnení Programového vyhlásenia vlády SR v oblasti boja proti korupcii*<sup>41</sup>). Odbor boja proti korupcii na Úrade vlády SR začal svoju činnosť v marci 2003 a nahradil existujúcu Centrálnu koordinačnú jednotku.<sup>42</sup>

### 4.2. PROJEKT „SÚDNY MANAŽMENT“

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 2001 – 2003.
- **Predložil/schválil:** Jana Dubovcová (sudkyňa Okresného súdu v Banskej Bystrici), Ján Čarnogurský, Daniel Lipšic (ministri spravodlivosti – KDĽH)/Vláda SR.

<sup>39</sup> Uznesenie vlády SR č. 461 z 21. júna 2000.

<sup>40</sup> Schválené Uznesením vlády SR č. 949/2000 z 22. novembra 2000.

<sup>41</sup> Uznesenie vlády SR č. 350 z 7. mája 2003. Následne bola správa predložená NR SR, ktorá ju v máji tiež schválila. Správa sa stala *Protikorupčným programom vlády SR* na nadchádzajúce volebné obdobie 2002 – 2006.

<sup>42</sup> Uznesenie vlády SR č. 1359 z 11. decembra 2002.



- **Stručná charakteristika:** Cieľom bolo preveriť a vylepšiť pracovné postupy používané na súdoch, optimalizovať ich a overiť v pilotnej prevádzke. Spočíval v rozsiahlej informatizácii súdnictva, pričom sa menil celý obeh spisov na súde, ktorý bol pokladaný za jednu z dôležitých príčin prieťahov v súdnom konaní. Projekt „Súdny manažment“ výrazne odbreňuje sudcu od administratívnej práce bez zvýšenia počtu pracovníkov na súde. Cieľom bolo odbremeniť sudcov najmä od formálnych úkonov, ktoré v kontinentálnych súdnych systémoch vykonávajú už dlhé obdobie súdni úradníci. Pre štát je výhodnejšie sústrediť intelektuálny potenciál sudcu na vyššie uvedené významné činnosti a jednoduchšiu, viac menej formálnu agendu a prípravu spisu zveriť súdnym úradníkom.
- **Poznámka:** Súčasťou súdneho manažmentu je elektronická podateľňa, ktorá zabezpečuje, že po prijatí žaloby je určovaný sudca, ktorý bude v žalobe rozhodovať, náhodným výberom pomocou elektronického programu. Náhodný výber sudcu je aj transparentný úkon, ktorý prebieha pred očami toho, kto žalobu podáva (pozri ekonomické nástroje).

#### 4.3. ZRIADENIE POZÍCIE VYŠŠIEHO SÚDNEHO ÚRADNÍKA

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 19. 6. 2002/31. 7. 2002/1. 9. 2002.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Zákon o vyšších súdnych úradníkoch znamenal,<sup>43</sup> že sa sudcovia viac sústredili na rozhodovanie vo veci samej, ako na technickú a formálnu stránku. Súdny úradník v občianskom súdnom konaní tak rozhoduje napríklad o poriadkovej pokute, o platbách pre svedka, znalca a tlmočníka. Vyšší súdny úradník môže ako samostatnú činnosť vykonávať aj skutkový a právny rozbor veci.

#### 4.4. LEGISLATÍVNE PRAVIDLÁ VLÁDY: ÚPRAVA A ŠTANDARDIZÁCIA LEGISLATÍVNEHO PROCESU

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 28. 11. 2001<sup>44</sup>/november 2001.
- **Predložil/schválil:** Vláda SR (I. Mikloš)/Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Vykonanie hĺbkového auditu súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti bolo základom, podľa ktorého bolo navrhnuté zvýšenie efektívnosti z hľadiska jeho inštitucionálno-organizačného zabezpečenia, kvality legislatívnej techniky a transparentnosti celého procesu, a to aj zrekonštruovaním Legislatívnej rady vlády SR s cieľom jej aktívnejšieho pôsobenia v legislatívno-technickej časti legislatívneho procesu. Kľúčovou sa tak stala úprava legislatívneho mechanizmu, ktorá mala umožniť alebo garantovať transparentnosť procesu prípravy (a tvorby) verejnej politiky v jej ranom štádiu, a to úpravou *prípomienkového*

<sup>43</sup> Zákon o vyšších súdnych úradníkoch č. 425/2002 Z. z. Účinnosť zákona sa navrhovala od 1. januára 2004.

<sup>44</sup> Novelizácia *Legislatívnych pravidiel vlády* (1997), schválená Uznesením vlády SR č. 1130 z 28. novembra 2001 a *Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR*, schválená Uznesením vlády SR č. 512 z 13. júna 2001.

konania umožnením vstupu verejnosti.<sup>45</sup> Nový systém pripomienkového konania zaviedol aj *standardizáciu postupov pri predkladaní materiálov* do pripomienkového konania (ide o tri postupy – bežný, zjednodušený a skrátenejší), predĺžil lehoty na zaslanie pripomienok (minimálne 15 dní pre návrhy právnych predpisov a 10 pracovných dní pre ostatné materiály od ich zverejnenia) a upravil vyhodnocovanie pripomienkového konania, vrátane informácie, ako bola pripomienka zapracovaná a v prípade zásadnej pripomienky informácie o tom, s kým, na akej úrovni a s akým výsledkom bol materiál prerokovaný.

- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** Novelizácia legislatívnych pravidiel, ktorá je účinná od 1. novembra 2005,<sup>46</sup> zaviedla inštitút tzv. predbežnej informácie, ktorá by mala byť zverejňovaná ku každému plánovanému návrhu zákona v predstihu a mala by poskytnúť základné informácie o tom, čo bude jeho obsahom a aký bude mať predpokladaný dopad. Je to veľmi dôležitá úprava, keďže vo chvíli, keď ide materiál na pripomienkové konanie, je už návrh zákona vo svojej finálnej podobe a aj vznesenie pripomienok len málokedy môže rozprúdiť diskusiu o vecnej podstate návrhu. Prínosom úpravy je teda tzv. notifikačný princíp.

#### 4.5. ROZŠÍRENIE KOMPETENCIÍ NAJvyššieho kontrolného úradu SR

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 27. 9. 2005 (novela Ústavy SR<sup>47</sup>)/1. 1. 2006 (novela Ústavy SR).
- **Predložil/schválil:** D. Lipšic/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Kontrolnú funkciu plní v inštitucionálnom systéme verejného sektora SR Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ). Existencia a poslanie NKÚ sú deklarované priamo v Ústave SR, ktorá definuje NKÚ ako nezávislý orgán vykonávajúci kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, so štátnym majetkom, s majetkovými právami a s pohľadávkami štátu. NKÚ SR pôsobí teda ako nezávislý orgán **vonkajšej kontroly**. Novelou Ústavy SR a relevantného zákona bolo rozšírené kontrolné pôsobenie NKÚ na hospodárenie celej oblasti verejných financií i nakladania s majetkom *samosprávy* a založila sa právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať prípadné kompetenčné spory, resp. spory o to, či je alebo nie je založená kompetenčná pôsobnosť NKÚ. Prijatá ústavná zmena znamená prielom v kontrolnom systéme verejnej správy najmä v dvoch oblastiach:
  - rozšírením pôsobnosti na kontrolu hospodárenia:
    - a) smerom k samospráve v celom rozsahu;
    - b) právnických osôb, v ktorých má majetkovú účasť štát, verejnoprávna inštitúcia, Fond národného majetku SR alebo obec či vyšší územný celok, a to bez ohľadu na výšku majetkovej účasti spomenutých subjektov.

<sup>45</sup> Pozri *Informačné nástroje* v tejto časti.

<sup>46</sup> Uznesenie vlády SR č. 736 z 28. septembra 2005.

<sup>47</sup> Národná rada SR schválila novelu Ústavy SR 27. septembra 2005 (111 hlasov) schválením ústavného zákona č. 463/2005 Z. z.

O vykonanie kontroly v miestnej samospráve môže NKÚ požiadať ktokoľvek, avšak jej vykonanie závisí od závažnosti problematiky a od rozsahu možného neefektívneho použitia verejných prostriedkov alebo ohrozenia majetku obce či štátu s prihliadnutím na kapacitné možnosti úradu a jeho priority kontrolnej činnosti. Hoci je NKÚ SR orgánom vonkajšej kontroly, nie je oprávnený udeľovať sankcie (okrem pokuty za marenie výkonu kontroly vo výške až do 200 000 Sk) a postihy za zistené porušenia zákona.

- **Poznámka:** Vláda M. Dzurindu navrhovala rozšírenie kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu SR už vo svojom prvom programovom vyhlásení z roku 1998. Vtedy sa toto rozšírenie vzťahovalo na možnosť kontroly všetkých subjektov hospodáriacich s prostriedkami štátneho rozpočtu. To sa aj podarilo v dôsledku novely Ústavy SR od 1. júla 2001, keď sa rozsah právomocí NKÚ rozširuje. V roku 2004 bola schválená legislatívna zmena zákona o NKÚ, ktorá prinášala rozšírenie kontrolných kompetencií.<sup>48</sup> Keďže táto zmena je spojená so zmenou Ústavy SR, na jej presadenie bolo potrebných aspoň 90 hlasov, a tak návrh bol neúspešný<sup>49</sup>.

#### 4.6. ETICKÝ KÓDEX ŠTÁTNEHO ZAMESTNANCA

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 31. 7. 2002.
- **Predložil/schválil:** Úrad pre štátnu službu/Vláda SR.
- **Stručná charakteristika:** Prvým krokom k vybudovaniu etickej infraštruktúry<sup>50</sup> v prostredí slovenskej štátnej správy bolo prijatie zákona o štátnej službe,<sup>51</sup> ktorý vytvoril predpoklady na vytvorenie a implementáciu etického kódexu pre zamestnancov v štátnej službe vo forme záväzného služobného predpisu. Úrad pre štátnu službu následne vydal Etický kódex štátneho zamestnanca. Zákon o výkone prác vo verejnom záujme,<sup>52</sup> ktorý nahradil zákon vo verejnej službe, sa venuje predpokladom, ktoré musí fyzická osoba splniť, aby mohla vykonávať práce vo verejnom záujme, t. j. povinnosti, ktoré sa týkajú aj územnej samosprávy a právnických osôb zriadených obcou a vyšším územným celkom. Zákon o štátnej službe definuje princípy, podľa ktorých je budovaná štátna služba, a zaraďuje sem aj neustrannosť a etiku. Zmenil a upravil oblasť personálnej politiky, keď sú voľné miesta štátnych zamestnancov obsadzované podľa povinného otvoreného konkurzu, s výnimkou najvyšších predstaviteľov v politických funkciách. Zo zákona o štátnej službe vyplýva štátnym zamestnancom aj povinnosť dodržiavať Etický kódex štátneho zamestnanca vydaný

<sup>48</sup> Novela Zákona o NKÚ č. 39/1993 schválená NR SR 18. júna 2004.

<sup>49</sup> Návrh vlády SR presadiť ústavnú zmenu rozšírenia kompetencií NKÚ a zároveň zúženia imunity poslancov a sudcov bol odmietnutý v prvom čítaní 6. júla 2004 (návrh získal len 42 hlasov).

<sup>50</sup> „Súbor nástrojov a postupov zameraných na elimináciu nežiadúceho správania sa a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické správanie. Etická infraštruktúra vytvára rámec znalostí príslušných procesov, pravidiel a inštitúcií, na základe ktorých zamestnanci verejnej správy posudzujú a zvažujú správnosť alebo nesprávnosť svojho konania“. Pozri Sičáková – Zemanovičová (2000, s. 40).

<sup>51</sup> Zákon č. 312/2001 Z. z., prijatý NR SR 2. júla 2001 nadobudol účinnosť od 1. apríla 2002.

<sup>52</sup> Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme zo 7. novembra 2003 nadobudol účinnosť od 1. januára 2004.

Úradom pre štátnu službu. Jedným zo základných princípov Etického kódexu je záväzok nezneužívať svoje postavenie vo vlastný prospech. Etický kódex ďalej obsahuje definíciu súkromného a verejného záujmu. Vo vzťahu k výkonu funkcie sa má štátny zamestnanec riadiť výhradne záujmom verejným a svoje súkromné záujmy presadzovať tak, aby sa vyhol konfliktu záujmov. Takisto je kódexom zakázané konať v prospech právnických alebo súkromných osôb, ak by toto konanie mohlo viesť k získaniu nenáležitých výhod pre štátneho zamestnanca. To platí aj pre využívanie informácií získaných štátnym zamestnancom počas výkonu funkcie, ako aj pre prijímanie darov.

#### 4.7. KONTROLNÉ MECHANIZMY POSKYTOVANIA A ČERPANIA PROSTRIEDKOV EÚ

- **Dátum schválenia/účinnosť:** 18. 8. 2004 (Uznesenie vlády SR č. 797/2004).
- **Predložil/schválil:** D. Lipšic, Odbor boja proti korupcii/vláda.
- **Stručná charakteristika:** Začiatkom roka 2004 nezávislý monitorovací tím mimovládnych organizácií podal podnet ministrovi spravodlivosti s požiadavkou iniciovať proces prípravy systému opatrení na ochranu pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov pri rozhodovaní a správe fondov EÚ na Slovensku. Odbor boja proti korupcii pripravil správu *Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR*, z ktorej vyplynul návrh opatrení pre oblasti, ktoré dovtedy neboli legislatívne ani inak metodicky upravené.<sup>53</sup> Zákaz konfliktu záujmov bol jedným z hlavných bodov vládneho uznesenia č. 797/2004. Jeho cieľom bolo predísť situáciám, keď by pracovníci, ktorí sú zapojení do procesu posudzovania, hodnotenia a rozhodovania o projektoch mohli rozhodnutie ovplyvňovať v záujme predkladateľov projektu. Ďalšie opatrenia sa týkali administratívnych postupov, ako napríklad stanovenie minimálnej lehoty 60 dní na predkladanie projektov po zverejnení časovo ohraničených výziev. Pri časovo ohraničených výzvach platí zásada neskracovania lehoty na predkladanie projektov pri hodnotení žiadostí, a to tak, aby boli zosúladené a zverejnené rovnaké pravidlá (jednotná metodika) pre posudzovanie administratívnej zhody projektov vrátane opravných prostriedkov pre prípad zamietnutia projektu z dôvodov administratívnej zhody. Takisto výber hodnotiteľov mal prebiehať formou otvoreného výberového konania. Za súčasť riadneho výberového konania sa považuje aj losovanie hodnotiteľov zo zoznamu. V záujme objektivizácie hodnotenia projektov mali byť vypracované štandardné kritériá pre absolvovanie školení a hodnotení hodnotiteľov. Vládou schválené opatrenia sa premietli do ministerských predpisov, manuálov, príručiek a pokynov.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Veľa opatrení sa týkalo informačných nástrojov, ako sú napríklad povinnosť zverejňovania informácií pre žiadateľov, priebežné zverejňovanie stavu čerpania z jednotlivých opatrení, zverejnenie spôsobu posudzovania projektu a kritérií hodnotenia, zverejnenie štandardného textu zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, zverejnenie informácií o monitorovacích výboroch, atď. Pozri časť *Informačné nástroje*.

<sup>54</sup> Priatelia Zeme-CEPA, ktorí koordinujú nezávislý monitorovací tím vyhodnotili dodržiavanie pravidiel vyplývajúcich z Uznesenia vlády SR č. 797/2004 v období rokov 2004 – 2006 a na základe vyhodnotenia spracovali odporúčania na ďalšie zlepšenie rozhodovania o využívaní fondov EÚ v SR.

#### 4.8. VYTVORENIE ŠPECIÁLNEHO SÚDU A ÚRADU ŠPECIÁLNEHO PROKURÁTORA PRE BOJ PROTI KORUPCII A ORGANIZOVANÉMU ZLOČINU

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 21. 10. 2003/25. 11. 2003/1. 5. 2004 (zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu – nový zákon).
- **Predložil/Schválil:** Vláda SR (28. 5. 2003)/NR SR (1. 5. 2004) – 77/69/1.
- **Stručná charakteristika:** Zákon vytvoril špecializované orgány na odhaľovanie, vyšetrovanie a trestné stíhanie korupcie a organizovaného zločinu – Úrad špeciálnej prokuratúry ako osobitnú súčasť Generálnej prokuratúry SR; špecializované útvary Policajného zboru SR a Špeciálny súd, ktorý uskutočňuje v týchto veciach súdne konanie. Tieto orgány majú miestnu pôsobnosť pre celé územie Slovenskej republiky. Cieľom bolo vytvorenie centrálného úradu riadeného osobitným režimom, tak aby došlo k prerušeniu miestnych väzieb pri postihovaní týchto trestných činov. Má zabrániť ovplyvňovaniu vyšetrovania zo strany politikov a nechote sudcov rozhodovať v citlivých kauzách.

#### 4.9. POSILNENIE NEZÁVISLOSTI SÚDNEJ MOCI: VZNIK SÚDNEJ RADY

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 29. 11. 2001/1. 1. 2002 (zákon o Súdnej rade<sup>55</sup>).
- **Predložil/schválil:** vláda/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Súdna rada je najvyšší reprezentatívny samosprávny orgán všeobecného súdnictva, ktorý získava viacero rozhodujúcich právomocí najmä v oblasti výberu a kariérneho postupu sudcov. Široké kompetencie sa týkajú pridelovania a preloženia sudcov, rozhodovania o prípadnom konflikte záujmov sudcov, o voľbe a odvolávaní disciplinárnych senátov, vyjadrovania k rozpočtu súdov atď. Významným koncepčným posunom k samosprávnemu riadeniu súdnictva bolo odňatie kompetencie parlamentu ustanovovať do funkcie sudcov a presun tejto kompetencie na prezidenta SR, ktorý vymenúva sudcov doživotne po konzultácii so Súdnu radou. K sporným momentom v zákone o Súdnej rade, ktorý napriek žiadosti všetkých sudcovských organizácií i niektorých poslancov parlament neakceptoval, patrí napríklad právo Súdnej rady schvaľovať zásady výberového konania na posty predsedov a podpredsedov súdov. Táto právomoc zostala v rukách exekutívy, teda ministra spravodlivosti, ktorý dáva svojho kandidáta posúdiť súdnej rade príslušného súdu a jej verdikt môže, ale nemusí akceptovať pri samotnom rozhodovaní. Posty predsedov a podpredsedov súdov, na ktoré súdne rady nebudú mať priamy dosah, sú previazané so štátnou správou súdov, ktorá patrí do právomoci ministerstva. Práve ministerstvo zo zákona vytvára podmienky na materiálno-technické zabezpečenie súdov. V tejto súvislosti ministerstvo naďalej navrhuje rozpočet pre súdy a Súdna rada sa k jeho návrhu iba vyjadruje. K zásadnej zmene oproti vládnemu návrhu zákona došlo aj v spôsobe kreovania Súdnej rady. Vláda so súhlasom stavovských

<sup>55</sup> Zákon zodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z Odporúčania Rady Európy No R (94) 12 Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 13. októbra 1994 k nezávislosti orgánu zodpovedného za výber a služobný postup od vlády a štátnej správy.

organizácií navrhla takzvaný osobnostný princíp – teda, aby všetci sudcovia na Slovensku volili svojich osem zástupcov do celoslovenskej rady, pričom návrh ôsmich sudcov, ktorí získajú najviac hlasov, sa následne predloží prezidentovi na vymenovanie. Presadil sa však pohľad parlamentnej opozície a predsedu Najvyššieho súdu SR Štefana Harabina. V Súdnej rade má svojho zástupcu každý z ôsmich krajov, hoci nemá rovnaký počet sudcov.

- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** Zmeny a doplnenia zákona č. 185/2002 Z. z. o súdnej rade sa týkajú rozhodovania súdnej rady vo všeobecnosti, zvyšuje sa transparentnosť rozhodovania tým, že sa ukladá povinnosť zverejňovania dňa rokovania, programu aj rozhodnutí súdnej rady. Návrh upravuje aj špeciálnu úpravu týkajúcu sa volieb kandidáta na predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR, najmä sa upravuje otázka, kto môže navrhovať kandidátov na predsedu alebo podpredsedu Najvyššieho súdu SR a základné princípy tejto voľby.

#### 4.10. POSILNENIE ETICKEJ ZODPOVEDNOSTI SÚDNEJ MOCI: SÚDNY KÓDEX

- **Dátum schválenia/platnosť/účinnosť:** 5. 10. 2000/23. 11. 2000/1. 1. 2001 (zákon o sudcoch a príseďiacich,<sup>56</sup> tzv. Súdny kódex).
- **Predložil/schválil:** Vláda SR/NR SR.
- **Stručná charakteristika:** Tzv. Súdny (sudcovský) kódex, ktorý okrem iného zavádza disciplinárne konanie a majetkové priznania sudcov. Sudcovský kódex upravuje najmä základné práva a povinnosti sudcov pri výkone ich povolania, posilňuje postavenie sudcov, najmä s ohľadom na výkon ich samosprávnych funkcií, stanovuje podmienky pre vymenovanie sudcov a príseďiacich, ďalej rieši otázky týkajúce sa odmeňovania sudcov a príseďiacich a upravuje disciplinárnu zodpovednosť sudcov. V zmysle nového zákona o sudcoch a príseďiacich sú sudcovia povinní predkladať každoročne majetkové priznania predsedom súdov, ktoré budú následne predložené predsedovi príslušnej sudcovskej rady, prípadne Rade sudcov SR. Zároveň sa tieto údaje oznamujú ministrovi spravodlivosti.
- **Relevantné zmeny nástroja v sledovanom období:** Cieľom novely zákona o sudcoch a príseďiacich z roku 2002 je posilnenie zodpovednosti sudcov, napríklad sprísňuje sa úprava disciplinárnych opatrení, zavádza sa nová skutková podstata závažného disciplinárneho previnenia, ktorým je zjavne svojvoľné rozhodnutie a spresňuje sa úprava ostatných disciplinárnych previnení, zavádza sa povinnosť zverejňovania rozhodnutí disciplinárnych senátov atď.

S cieľom zvýšiť dôveryhodnosť právnických profesií boli v roku 2003 schválené novely zákonov upravujúcich právnické profesie,<sup>57</sup> ktorými sa zavádza princíp tzv. nulovej tolerancie, ktorý

<sup>56</sup> Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich.

<sup>57</sup> Ide o novelu zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii, novelu zákona č. 357/2003 Z. z. o notároch a notárskej činnosti, novelu zákona č. 356/2003 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a novelu zákona č. 426/2003 Z. z. o sudcoch a príseďiacich. *ole Verejné obstarávanie a kontrola* v tejto publikácii.

znemožňuje vykonávať funkciu sudcu osobe, ktorá bola kedykoľvek v minulosti odsúdená za úmyselný trestný čin, povolanie advokáta, notára alebo exekútora osobe, ktorá sa kedykoľvek v minulosti dopustila obzvlášť závažného trestného činu, trestného činu zneužitia právomoci verejného činiteľa, alebo trestného činu korupcie, alebo ktorá sa previnila voči zásadám výkonu povolania takým spôsobom, že jej bol uložený disciplinárny trest odvolania z funkcie sudcu, notára, exekútora alebo vyčiarknutia zo zoznamu advokátov.

## LITERATÚRA

1. *Audit súladu činnosti a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti, schválený vládou 30. augusta 2000.*
2. *Národný program boja proti korupcii.*
3. *Nariadenie Rady (ES) č. 1260/1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch.* <http://www.eufondy.org/?cat=532a172264baf6838767b9f159c6c1b5&x=74275>
4. *Programové vyhlásenie vlády SR 1998.*
5. *Programové vyhlásenie vlády SR 2002.*
6. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe.* Bratislava: CPHR – TIS, 2000.
7. *Správa o implementácii návrhov opatrení obsiahnutých v správe o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka Právna ochrana pred netransparentnosťou a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR.*
8. *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky.*
9. *Správa o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka "Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR.*





# **VYBRANÉ PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE**

# EKONOMICKÉ NÁSTROJE

## PRIVATIZÁCIA BÁNK AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Robert Žitňanský – Andrej Salner*

### 1. ÚVOD A OPIS NÁSTROJA

Cieľom tejto štúdie je poukázať na účinnosť privatizácie bánk na Slovensku ako nástroja, ktorý prispel k zásadnému zníženiu rozsahu korupčného správania v tejto oblasti.

Štúdia v prvej časti popisuje stav a hlavné problémy bankového sektora od začiatku ekonomickej transformácie po nastolení demokratického politického systému v roku 1989 a ich vplyv na vytváranie priestoru pre korupciu. Popisuje tiež dôsledky tohto vývoja pre stav bankového sektora a vysvetľuje, prečo v bankovom sektore nastal „efekt začarovaného kruhu“, keď nepriaznivý vývoj, ktorý bol okrem iného dôsledkom netransparentnosti a korupcie v sektore, vytváral prostredie ešte prajnejšie voči korupčným praktikám. Štúdia následne objasňuje priebeh reštrukturalizácie bankového sektora, ktorého poslednou fázou bola práve privatizácia väčšinových podielov troch najväčších bánk na Slovensku do rúk zahraničných vlastníkov.

Druhá časť štúdie analyzuje vplyv privatizácie ako ekonomického protikorupčného nástroja na zníženie rozsahu korupcie v bankovom sektore a príčiny, ktoré k zníženiu korupcie v sektore po privatizácii viedli.

V tretej časti sa venujeme politickej ekonómii presadenia tohto protikorupčného nástroja, analýze motívácií navrhovateľa privatizácie a jej odporcov, predchádzajúce pokusy privatizovať banky na Slovensku. V tejto časti štúdia tiež popisuje trajektóriu schvaľovania procesu ozdravenia bankového sektora, najvýznamnejšie záujmové skupiny za i proti a ich motivácie, mediálnu reflexiu procesu a vplyv zahraničných inštitúcií naň.

Posledná štvrtá časť je zhrnutím procesu reštrukturalizácie bankového sektora a vyslovujeme v nej odporúčania, ktoré z procesu transformácie bankového sektor na Slovensku plynú pre tvorcov verejnej politiky, a závery, ktoré z uplatnenia privatizácie ako protikorupčného nástroja možno odvodiť.

## 1.1. SITUÁCIA V BANKOVOM SEKTORE PO ROKU 1989

V roku 1989, poslednom roku viac ako štyroch desaťročí politickej neslobody a centrálne plánovanej ekonomiky, Slovensko pochopiteľne nemalo štandardný bankový systém. Súčasťou pokusu komunistickej vlády z druhej polovice 80. rokov o ekonomické reformy, tzv. „prestavbu hospodárskeho mechanizmu“, bola aj ambícia vytvoriť v československom bankovom systéme model, porovnateľný aspoň v inštitucionálnej rovine so štátmi s trhovou ekonomikou – teda oddeliť emisnú centrálnu banku od siete „komerčných“ bánk. Zákon o bankách a sporiteľniach,<sup>58</sup> ktorý túto premenu umožňoval, bol schválený ešte v časoch komunistickej diktatúry, účinnosť nadobudol však až 1. januára 1990, teda tesne po Nežnej revolúcii z novembra a decembra 1989. Dá sa teda povedať, že v prípade legislatívneho rámca pre bankový sektor prišiel v nových pomeroch politickej slobody a začiatku budovania trhovej ekonomiky v prvej fáze vhod zákon, prijatý ešte komunistickou vládou.

Praktickým dôsledkom nového inštitucionálneho usporiadania bankového sektora sa v roku 1990 stalo rozdelenie Štátnej banky Československej (ŠBČS), ktorá dovtedy plnila úlohu banky pre podnikovú sféru, na centrálnu emisnú banku (tá si ponechala názov ŠBČS) a tri obchodné banky – Komerčnú banku (KB), Investičnú banku (IB) a Všeobecnú úverovú banku (VÚB).<sup>59</sup> Okrem nich ešte existovali štátom plne vlastnené Česká štátna spořitelna a Slovenská štátna spořitelňa (ktoré v časoch komunistického režimu akumulovali vklady obyvateľstva), a jedna banka s rozhodujúcou majetkovou účasťou štátu – Československá obchodná banka (ČSOB). V roku 1990 oddelením od Investičnej banky vznikla tiež štátom ovládaná Investičná a rozvojová banka (IRB) a v rovnakom roku svoju činnosť obnovila aj súkromná Tatra banka.

### 1.1.1. Príčiny pretrvania vplyvu štátu

Banky boli v prvých rokoch ekonomickej transformácie v zlom stave, na čom sa podieľala aj nedostatočná legislatívna úprava ich pôsobenia. Prvé presnejšie legislatívne vymedzenie pôsobenia komerčných bánk priniesol až Zákon o bankách<sup>60</sup> z roku 1992. Podľa údajov NBS napríklad kapitálová primeranosť dosiahla za rok 1992 úroveň 1,72 percenta, pričom medzinárodným štandardom (podľa metodológie Bazilejského výboru) je 8 percent. Hoci neskôr sa situácia stabilizovala, nikdy v priebehu 90. rokov nebolo možné hovoriť o zdravom bankovom sektore. Hlavné problémy sektora pretrvávali. Nepodarilo sa totiž jeho odštátnenie a pritiažnutie strategických investorov, ktorí by priniesli zodpovednejšie riadenie, know-how a väčší tlak na obozretné podnikanie a efektívnosť. Štátom plne alebo väčšinovo vlastnené banky kontrolovali väčšinu vkladov a mali aj dominantný podiel z hľadiska objemu poskytnutých úverov.<sup>61</sup> Na

<sup>58</sup> Zákon č. 158/1989 Zb. o bankách a sporiteľniach.

<sup>59</sup> Mervart (1998), s. 43.

<sup>60</sup> Zákon č. 21/1992 Zb. o bankách.

<sup>61</sup> Podiel poskytnutých úverov obyvateľstvu na Slovensku podľa správ NBS o stave sektora dlhodobo koreluje s hustotou pobočkovej siete.

ilustráciu – ku koncu roka 1993 pôsobilo na Slovensku 18 obchodných bánk, z čoho síce iba sedem malo úplnú alebo prevažujúcu štátnu majetkovú účasť, lenže práve tieto štátom ovládané banky mali na Slovensku až 961 z celkovo 1 086 organizačných jednotiek.<sup>62</sup> Hoci postupne sa prevaha štátom ovládaných bánk znižovala, vždy hrali na Slovensku dominantnú rolu.

K čiastočnému odštátneniu bankového sektora postupne došlo, udialo sa to však formou, ktorá ešte viac prispela k zhoršovaniu stavu bankového sektora. Menšinové podiely vo viacerých veľkých bankách sa privatizovali ešte v roku 1992 v kupónovej privatizácii, neskôr sa však k týmto i ďalším menšinovým podielom dostali štátom dosadení manažéri alebo otvorení sympatizanti vládnuccich politických strán, ktorých motivácia bola jednoznačne „rent-seeking“<sup>63</sup> (vyhľadávajúca krátkodobý osobný prospech) v kombinácii s plnením politickej objednávky na poskytovanie úverov „spriazneným podnikateľom“ bez ohľadu na pravidlá obozretného podnikania.

Bankový sektor na Slovensku patril až do konca 90. rokov k posledným sektorom ekonomiky (spolu s energetikou, telekomunikáciami a ďalšími sieťovými odvetviami), ktoré po roku 1989 zostávali v prevažujúcom vlastníctve štátu so silným vplyvom podnikateľských skupín, prepojených s vládnymi politickými stranami.

Hlavným dôvodom silného vplyvu štátu bola v prípade bankového sektora spočiatku obava politických elít na začiatku 90. rokov, že keby sa banky dostali do súkromných rúk a začali fungovať v zmysle pravidiel obozretného podnikania, mala by podniková sféra vo vtedajšej Česko-slovenskej federatívnej republike vážne problémy s dostupnosťou úverov, čo by mohlo podkopať ekonomickú transformáciu. Kapitál bol totiž po páde komunistického režimu mimoriadne vzácny, nedisponoval ním takmer nikto – rozbeh prakticky každého podnikania bol preto závislý od možnosti získať zdroje z úverov. Aj existujúca podniková sféra bola tesne po začiatku postkomunistickej ekonomickej transformácie v takom žalostnom stave (neexistovali účtovné štandardy, rozšírená bola druhotná platobná neschopnosť, podniky boli spravidla hlboko podkapitalizované a pod.), že podľa politikov, ktorí za ekonomickú transformáciu zodpovedali,<sup>64</sup> bolo potrebné zachovať prístup k tzv. „mäkkým úverom“.<sup>65</sup> To sa síce podarilo, ale – ako si ukážeme neskôr – za veľmi vysokú cenu.

### 1.1.2. Banky po vzniku SR

Po rozdelení ČSFR sa od 1. januára 1993 bankový sektor v novovzniknutej Slovenskej republike tešil relatívnej stabilite, ktorá bola daná konzervatívnou licenčnou politikou Národnej banky

<sup>62</sup> Národná banka Slovenska, 1993.

<sup>63</sup> Napríklad <http://en.wikipedia.org/wiki/Rent-seeking>

<sup>64</sup> Podľa Husák (1997).

<sup>65</sup> Týmto pojmom sa rozumejú úvery, ktoré sú bankami z akýchkoľvek dôvodov poskytované bez rešpektovania pravidiel obozretného podnikania, teda zabezpečenia dostatočných záruk a krytia rizika.

Slovenska a tým, že legislatíva neumožňovala vytvorenie úverových družstiev či družstevných záložní ako napríklad v susednej Českej republike, kde bol ich prudký rozmach nasledovaný sériou krachov. Špecifikom oproti iným trhovým, ale aj transformujúcim sa ekonomikám bolo na Slovensku výsadné miesto bankového sektora v sprostredkovaní pohybu finančných zdrojov, dané takmer zanedbateľnou výkonnosťou kapitálového trhu, ktorá pretrváva dodnes. Výhodou bola vysoká miera dôvery v bankový sektor a jeho pomerne vysoká stabilita.<sup>66</sup> Negatívom takéhoto silného postavenia bánk (v situácii, keď ešte Slovensko nebolo súčasťou liberalizovaného trhu Európskej únie) v kombinácii so štátnym vlastníctvom dominantných peňažných ústavov na Slovensku bola veľmi nízka konkurencieschopnosť bankového trhu, nepripravenosť na otvorenú súťaž, absencia klientsky orientovaného prístupu bánk, zaostávanie v poskytovaných službách voči okolitým štátom a podobne.

Jedným z ďalších dôsledkov spomínaného vývoja bola aj veľmi nízka hospodárnosť štátom ovládaných veľkých bánk. Tie mali podľa pôvodného znenia *Opatrenia NBS o kapitálovej primeranosti* dosiahnuť požadovanú kapitálovú primeranosť 8 percent do konca roka 1996. V roku 1995 sa však znenie tohto opatrenia zmenilo – pribudla výnimka na ďalšie tri roky pre „banky v reštrukturalizácii“ a modifikoval sa aj spôsob výpočtu zdrojov, ktoré mali byť potrebné na krytie úverov. Toto zmäkčenie podmienok kapitálovej primeranosti nenabádalo banky k obozretnému podnikaniu a bolo jednou z vážnych príčin zhoršovania stavu reštrukturalizovaných bánk.<sup>67</sup>

### 1.1.3. Dôsledky štátneho vlastníctva

Drvivá väčšina bankového sektora bola počas celých 90. rokov v rukách štátu, a to malo okrem iného za následok nedostatky v hospodárení týchto bánk. Veľmi často neboli pri poskytovaní úverov rešpektované pravidlá obozretného podnikania (nerozhodovalo zabezpečenie úverov a ich návratnosť), a úvery boli poskytované na základe iných kritérií (s častým výskytom korupcie či klientelizmu). Navyše sa štátom kontrolované banky stávali veriteľom veľkých pološtátnych alebo klientelisticky privatizovaných podnikov, a keďže tie v mnohých prípadoch neboli schopné splácať poskytnuté úvery, banky (osobitne sa to týkalo VÚB) často následne kapitalizovali svoje pohľadávky a získavali podiely v týchto podnikoch. Výsledkom bol „konflikt záujmov“, keď veriteľ a dlžník boli majetkovo prepojení, ale najmä reálna strata, plynúca z rozdielu medzi objemom pohľadávky a trhovou hodnotou akcií, získaných jej kapitalizáciou.

V akom stave sa štátom ovládané banky nachádzali pred začiatkom procesu ich odzdravenia a privatizácie na konci 90. rokov? Bankový dohľad NBS identifikoval v roku 1999 niekoľko

---

<sup>66</sup> Prvá banka, ktorá sa dostala do nútenej správy Národnej banky Slovenska bola na konci roku 1997 Investičná a rozvojová banka.

<sup>67</sup> Marcinčin – Beblavý (2000), s. 350.

klúčových problémov, ktoré charakterizovali situáciu v slovenských bankách. Predovšetkým išlo o:

- veľmi vysoký a naďalej rastúci objem klasifikovaných pohľadávok s neadekvátnym krytím opravnými položkami a rezervami;
- narastanie úverových strát znižujúcich kapitálové vybavenie a výkonnosť bánk;
- problémy v posudzovaní záruk a zabezpečení;
- neplnenie pravidiel obozretného podnikania a zhoršujúca sa situácia v likvidite niektorých bánk.<sup>68</sup>

Aj preto bankový dohľad v prípade menších bánk zasiahol – po vykonaní dohľadov a auditov Národná banka Slovenska (NBS) 19. apríla 2000 zaviedla nútenú správu v Slovenskej kreditnej banke Bratislava (zanikla 4. júla 2000) a 1. júla 2000 v Dopravnej banke Banská Bystrica. Centrálna banka tiež 13. apríla 2000 odobrala AG Banke Nitra povolenie pôsobiť ako banka. „Banky, v ktorých musela Národná banka prijať radikálne riešenia, neznamenali systémové riziko ohrozenia bankového sektora SR,“ píše sa v *Správe o stave bankového sektora za rok 2000*. Vo veľkých bankách – v Slovenskej sporiteľni, VÚB a IRB, však musela vláda aj centrálna banka práve pre hrozbu „systémového ohrozenia bankového sektora“ hľadať iné riešenia. Aj preto NBS iba neoficiálne pripúšťala, že tieto banky sa nachádzajú prinajmenšom na hranici stavu, v ktorom by bolo vyhlásenie nútenej správy adekvátne.

## 1.2. REŠTRUKTURALIZÁCIA A OZDRAVENIE BÁNK

Program reštrukturalizácie veľkých bánk – Slovenskej sporiteľne, Všeobecnej úverovej banky a Investičnej a rozvojovej banky – vláda schválila 25. augusta 1999 s tým, že v prvom kroku predprivatizačnej reštrukturalizácie sa uskutoční kapitálové posilnenie týchto bánk tak, aby neskôr v čase ich privatizácie dosahovali 8-percentnú kapitálovú primeranosť. V decembri roku 1999 nasledovalo vyselektovanie a vzápätí presunutie prevažnej časti klasifikovaných úverov bánk do Konsolidačnej banky a do špecializovanej agentúry pre riadenie pohľadávok.<sup>69</sup> Tie mali za úlohu vymáhať, odpísať alebo predať všetky nesplácané pohľadávky.

Prvý krok, teda kapitálové posilnenie spomínaných bánk, znamenal pre verejné financie náklady celkovo 18,9 miliardy korún (VÚB 8,9 mld. Sk, IRB 5,7 mld. Sk, SLSP 4,3 mld. Sk). Druhý krok, presun klasifikovaných úverov z portfólia ozdravovaných bánk, sa uskutočnil v dvoch etapách – v prvej sa presunuli „zlé úvery“ v hodnote 74,11 mld. Sk. V druhej etape o pol roka neskôr (v júni 2000) sa do Konsolidačnej banky s Slovenskej konsolidačnej presunuli klasifikované alebo rizikové úvery v hodnote 30,9 mld. Sk (VÚB 21,3 mld. Sk, SLSP 9,6 mld. Sk).

<sup>68</sup> <http://www.nbs.sk/DFT/PUBLIK/IRBS/2000/INDEX.HTM>

<sup>69</sup> Slovenská konsolidačná, a. s.

Celkovo sa teda z portfólia Slovenskej sporiteľne, VÚB a IRB presunuli na štát „zlé“ úvery v hodnote tesne nad 105 miliárd korún.

### Tabuľka 1

#### Prehľad presunutých pohľadávok bánk v procese reštrukturalizácie v mil. Sk

Banka	Presun úverov		
	do Konsolidačnej banky, š. p. ú.	do Slovenskej konsolidačnej, a. s.	Spolu
<b>Všeobecná úverová banka, a.s.</b>	<b>7 602,8</b>	<b>58 641,3</b>	<b>66 244,1</b>
v I. etape (december 1999)	7 602,8	37 342,2	44 945,0
v II. etape (jún 2000)	0	21 299,1	21 299,1
<b>Slovenská sporiteľňa, a.s.</b>	<b>2 398,1</b>	<b>29 998,1</b>	<b>32 396,2</b>
v I. etape (december 1999)	2 398,1	20 398,8	22 796,9
v II. etape (jún 2000)	0	9 599,3	9 599,3
<b>Investičná a rozvojová banka, a.s.</b>	<b>9 507,5</b>	<b>4 969,2</b>	<b>14 476,7</b>
v I. etape (december 1999)	1 394,4	4 969,2	6 363,6
v II. etape (jún 2000)	0	0	0
<b>Odsun úverov spolu v I. etape</b>	<b>19 508,4</b>	<b>62 710,2</b>	<b>82 218,6</b>
<b>Odsun úverov spolu v II. etape</b>	<b>0</b>	<b>30 898,4</b>	<b>30 898,4</b>
<b>Spolu úvery a záruky</b>	<b>11 395,3</b>	<b>93 608,6</b>	<b>105 003,9</b>

Zdroj: Národná banka Slovenska.

Presunom týchto úverov sa ukončila predprivatizačná fáza reštrukturalizácie bankového sektora. Ďalším krokom, ktorého cieľom malo byť vytvorenie predpokladov na to, aby sa už neopakovali minulé problémy, bola privatizácia bánk. Keďže celkový objem klasifikovaných úverov, ktoré musel prevziať štát, dosiahol viac ako 113 miliárd slovenských korún,<sup>70</sup> bol tento spôsob reformy bankového sektora často kritizovaný ako vysoko nákladný pre daňových poplatníkov. „Ak by sme išli cestou predaja za korunu bez vynakladania reštrukturalizačných nákladov, hrozilo by riziko, že sem dostaneme špekulatívneho investora, ktorý by rozpredával aktíva a nesnažil by sa vykonávať serióznú bankovú činnosť,“ vysvetľoval rozhodnutie vlády najskôr bankový sektor „očistiť“ od problematických úverov a až následne hľadať vhodných strategických investorov vtedajší poradca ministerky financií a šéf Koordinačnej jednotky pre privatizáciu bánk Juraj Renčko.<sup>71</sup>

Kritika sa tiež týkala netransparentnosti presunu klasifikovaných úverov.<sup>72</sup> Podľa vlády i NBS to však bol jediný spôsob, ako „stabilizovať približne 45 percent aktív bankového sektora“<sup>73</sup> tým, že ozdravované banky dosiahli štandardný limit kapitálovej primeranosti a podiel klasifikovaných úverov klesol pod 20 percent.

<sup>70</sup> K celkovým 105 miliardám sa pripočítali aj pohľadávky IRB v účtovnej hodnote vyše 8 miliárd za úvery v rámci podpory družstevnej bytovej výstavby spreď roka 1989.

<sup>71</sup> *Hospodárske noviny*, 28. 1. 2002.

<sup>72</sup> *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (apríl 2000 – december 2001)*. Bratislava: INEKO, 2001, s. 15.

<sup>73</sup> <http://www.nbs.sk/DFT/PUBLIK/IRBS/2000/INDEX.HTM>

### 1.3. PRIVATIZÁCIA BÁNK

Privatizácia prebehla po prvej fáze ozdravovania bankového sektora, ktorou bol presun problematických úverov z portfólia ozdravovaných bánk. Koordinačná jednotka pre reštrukturalizáciu a privatizáciu bánk pripravila podmienky, na základ ktorých následne ministerstvo financií v spolupráci s privatizačným poradcom, americkou investičnou bankou J. P. Morgan, vybrali strategických investorov spomedzi prihlásených uchádzačov o kúpu jednotlivých bankových inštitúcií.

Ako prvá bola privatizovaná Slovenská sporiteľňa, banka s najväčším objemom primárnych vkladov (v čase privatizácie vyše 153 mld. Sk). Po rozhodnutí vlády z 20. decembra 2000 získala 87,18 percent akcií banky rakúska Erste Bank za 425 miliónov eur (vtedy približne 18,4 mld. Sk), čo bol 1,78-násobok účtovnej hodnoty banky na konci roku 2000. Erste Bank ponúkla ďalších 2,7 mld. Sk nad rámec kúpnej ceny.

Vláda SR 27. júna 2001 predala majoritný balík akcií (68,58%) Všeobecnej úverovej banky talianskej bankovej skupine Intesa Banca Commerciale Italiana (BCI), S.p.A., Miláno. Taliansky strategický investor získal kontrolu nad celkom 94,47 percent akcií banky, za ktoré mal zaplatiť spolu cca 550 mil. eur (23,6 mld. Sk).

Vláda SR 7. novembra 2001 predala 92,55-percentný podiel v Investičnej a rozvojovej banke maďarskej banke OTP, ktorá za IRB ponúkla 14 mil. USD. Fond národného majetku tak za 69,5-percentný podiel mal získať cca 526 mil. Sk, zvyšok kúpnej ceny inkasovala Slovenská poisťovňa za svoj približne 23-percentný podiel.

Privatizácia troch najväčších bánk a prijatie ďalších opatrení bankového dohľadu NBS voči niektorým iným problematickým bankám spôsobili, že slovenský bankový sektor bol na konci roka 2001 ozdravený, reštrukturalizovaný a odvtedy všetky kľúčové indikátory „zdravia“ bánk (finančné ukazovatele, ukazovatele obozretného podnikania) vykazujú dlhodobu pozitívne tendencie.

## 2. VPLYV PRIVATIZÁCIE NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

### 2.1. ŠTÁTNE VLASTNÍCTVO A KORUPCIA

Privatizácia troch najväčších štátom kontrolovaných bánk do rúk strategických investorov bola zavŕšením procesu ozdravenia bankového sektora, ktorého deklarovaným cieľom bolo predovšetkým zabránenie recidíve prekonaných problémov, vrátane rozsahu korupcie a klientelizmu. Prieskumy verejnej mienky i hodnotenia podnikateľských organizácií nasvedčujú tomu, že privatizácia bánk ako posledný a kľúčový krok reštrukturalizácie tohto sektora významne prispela k zníženiu rozsahu korupcie v tejto oblasti. A to jednak primárne



v bankovom sektore (pri samotnom poskytovaní bankových úverov a služieb), ako aj sekundárne v podnikateľskom sektore (napríklad zlepšením vymožitelnosti záväzkov vďaka vyššej transparentnosti pôsobenia bánk).

Dlho pretrvávajúce štátne vlastníctvo rozhodujúcich bánk bolo totiž jednou z príčin korupcie v bankovom sektore na Slovensku. „Skúsenosti s fungovaním štátnych podnikov poukazujú na to, že štátne vlastníctvo predstavuje vysoký stupeň rizika korupčného správania. Čím je podiel štátu na majetku podnikateľských subjektov na trhu menší, tým je priestor na korupciu obmedzenejší. Privatizácia podielov štátu v podnikoch tak predstavuje prostriedok na zníženie korupcie. Súkromní majitelia budú totiž legitímne motivovaní vlastným prospechom,“ konštatovala prospešnosť privatizácie napríklad vláda SR v roku 2001.<sup>74</sup>

Tento pohľad na privatizáciu ako nástroj na riešenie problémov, spojených s efektívnym fungovaním podnikov a napríklad aj eliminovaním korupcie, vychádza z predpokladu, že korupcia nie je zlyhaním trhu (dôsledok zlého riadenia, nekvalitného manažmentu, príliš veľkej monopolnej moci a pod.), ale zlyhaním vlády (politici vždy sledujú svoje politické a osobné záujmy a tie sa len zriedkavo kryjú s celospoločenskými).<sup>75</sup> Zmena vlastníckych pomerov, pri ktorej je štát ako vlastník podniku nahradený súkromným investorom, je z tohto hľadiska ideálnym nástrojom na odstránenie príčin, ktoré v súvislosti so spomínaným zlyhávaním vlády spôsobujú problémy v činnosti štátom vlastnených alebo ovládaných podnikov.

## 2.2. ĎALŠIE FAKTORY PODPORUJÚCE KORUPČNÉ SPRÁVANIE

Jedným z paradoxov problému korupcie v slovenskom bankovom sektore v 90. rokoch minulého storočia je rozšírenosť korupcie napriek zdanlivo existujúcej „úplatkovej konkurencii“. Úplatková konkurencia predpokladá, že medzi poskytovateľmi nejakého statku (v nami skúmanom prípade napríklad bankového úveru) neexistuje korupčný monopol (kedy na získanie nejakého statku existuje jasná a jednotná korupčná „sadzba“ u všetkých poskytovateľov dopytovaného statku a po jej zaplatení má žiadateľ na statok nárok, alebo kde existuje úplná korupčná svojvôľa ľubovoľného počtu poskytovateľov). Teória hovorí, že keďže poskytovatelia týchto statkov nie sú skordinovaní a existujú aj poskytovatelia, ktorí úplatok nevyžadujú, „konkurencia“ v oblasti úplatkov donúti rovnovážny úplatok z každého statku klesnúť až na nulu.<sup>76</sup> Hlavná podmienka pre existenciu korupčnej konkurencie sa na slovenskom bankovom trhu v čase pred jeho reštrukturalizáciou javila byť naplnená – prečo teda jej výsledný efekt, nulové úplatky, v praxi nefungoval?

Podstatným predpokladom funkčnosti modelu korupčnej konkurencie je, že nejaký statok je možné získať aj bez úplatku. Získanie bankového úveru bolo na Slovensku v 90. rokoch

<sup>74</sup> *Správa o boji proti korupcii na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001.

<sup>75</sup> Shleifer – Vishny (2000), s. 11 – 19.

<sup>76</sup> Pozri Shleifer – Vishny (2000), s. 136 – 137.

možné aj bez korupcie – pôsobili tu aj súkromné banky so zahraničným kapitálom, ktoré v tomto zmysle štandardne podnikali a poskytovali úvery, pričom jediným kritériom pre ne boli pravidlá obozretného podnikania. Prečo teda zostávala korupcia v sektore rozšírená? Na základe komplexného skúmania faktorov, vedúcich k hlavným problémom bankového sektora na Slovensku, je však možné vysloviť hypotézu, že tým kľúčovým faktorom, ktorý mal za následok vytváranie korupčného prostredia, boli už spomínané veľmi vysoké úrokové sadzby a absencia iného kanála na získavanie kapitálu (napríklad kapitálového trhu). Významnú rolu hrala zrejme aj veľká ekonomická sila štátom ovládaných a tomu zodpovedajúco aj riadených bánk. Táto kombinácia okolností výrazne zvyšovala motiváciu presvedčiť bankových úradníkov alebo manažmenty na poskytovanie úverov bez dostatočného krytia a bez dodržania všetkých pravidiel obozretného podnikania. Celkový nedostatok voľného kapitálu, z ktorého významnú časť odčerpávala vládna spotreba (a zdroje zo zahraničia boli pre rizikové prirážky, dané ekonomickým a politickým vývojom na Slovensku drahé a prístup k nim komplikovaný) sťažovali prístup k úverom a prehlbovali problém previsu dopytu nad ponukou, ktorý sám osebe predstavuje jeden z výrazných predpokladov pre vznik korupčného prostredia.

Napokon, bankový sektor na Slovensku pred jeho ozdravením, ktoré bolo zavŕšené privatizáciou najväčších štátom ovládaných bánk do rúk strategických investorov, vykazoval všetky „tradičné“ symptómy, spájané s prostredím, žičlivým voči korupcii:

- nedostatočne transparentné vzťahy (štát a súkromní, hoci s vtedajšou vládou prepojení a jej záujmom do istej miery podriadení vlastníci, spoluvlastníctvo úverovaných podnikov a pod.);
- vysoká miera subjektívnosti v rozhodovaní (nedostatočné pravidlá, slabý bankový dohľad, chýbajúca motivácia k obozretnému podnikaniu);
- prevaha dopytu nad ponukou (pri poskytovaní úverov).

Keďže bankovému trhu dominovali práve banky, ktorých sa vyššie uvedené problémy týkali predovšetkým, dôsledky boli „učebnicové“. Potvrdzovali napríklad všeobecné poznanie, že:

- korupcia podnecuje „rent seeking“ a nie „profit seeking“ správanie, to znamená také správanie, pri ktorom nie je stimulované vytváranie bohatstva, ale úsilie sa sústreďuje na jeho rozdeľovanie; v takomto prostredí sa nepodporujú a nerozvíjajú najschopnejší, ale tí, ktorí majú najlepšie konexie;
- korupcia vedie k prijímaniu neadekvátnych rozhodnutí, ktoré nevedú k optimálnemu využitiu zdrojov.<sup>77</sup>

Či už korupciu definujeme ako „zneužitie moci nad cudzím majetkom či právami za účelom získania vlastných súkromných výhod“,<sup>78</sup> alebo ako „priame alebo nepriame žiadanie,

<sup>77</sup> *Správa o boji proti korupcii na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001.

<sup>78</sup> *Ibid.*

ponúkanie, poskytovanie alebo prijímanie úplatku alebo inej nenáležitej výhody či ich príslubu, ktoré deformuje riadne vykonávanie povinnosti alebo správanie požadované od príjemcu úplatku, nenáležitej výhody alebo ich príslubu“, isté je, že obe tieto definície napĺňajú definíciu konania, ktoré v 90. rokoch významnou mierou prispelo k problémom bankového sektora na Slovensku.<sup>79</sup>

### 2.3. SYSTÉMOVÉ PRÍČINY KORUPCIE

Primárnou motiváciou činnosti vlády po roku 1998 bolo obnovenie makroekonomickej rovnováhy, čoho nevyhnutným predpokladom bolo aj ozdravenie bankového sektora. Eliminácia korupcie bola skôr vedľajším produktom vládnych ambícií, hoci tento motív sa objavil už pri definovaní príčin „za reformu“ – prioritnou stratégiou boja proti korupcii na Slovensku sa totiž stalo odstránenie jej spoločenských príčin, teda predovšetkým obnova pôsobenia trhových mechanizmov.<sup>80</sup> A práve obnova trhových mechanizmov bola spolu s pritiahnutím strategických investorov kľúčovou charakteristikou procesu reštrukturalizácie bankového sektora.

V bankovom sektore na Slovensku bol na „žiadanie, ponúkanie alebo prijímanie úplatkov alebo iných nenáležitých výhod“ pred vstupom strategických investorov do najväčších bánk veľký priestor. Vytvárala ho predovšetkým vlastnícka štruktúra týchto bánk a z toho vyplývajúci spôsob, akým boli riadené. Manažmenty týchto bánk boli zložené z politických nominantov a z vlastníkov menšinových podielov, ktoré mali svoje podiely v rukách zásluhou politických konexií (osobitne to platilo pre VÚB a neskôr aj pre IRB, v ktorej získala prostredníctvom viacerých menších akcionárov, konajúcich v zhode, majoritu skupina VSŽ, v tom čase kontrolovaná prominentom vládneho HZDS Alexandrom Rezešom). Priestor na korupciu ešte zväčšovali dôsledky ekonomického vývoja v druhej polovici 90. rokov, predovšetkým rastúca nedostupnosť úverov. Príčinou tohto problému bola primárne hospodárska politika poslednej Mečiarovej vlády (1994 – 1998), ktorá pre veľmi vysokú vládnu spotrebu spôsobovala zvyšovanie domácich úrokových sadzieb a vznik efektu „vytláčania súkromných investícií“ verejnými. K tomu sa z už spomínaných dôvodov netransparentného vlastníctva a nesprávnych motivácií pridávali rastúce problémy domáceho bankového sektora, predovšetkým rastúci objem nesplácaných úverov. Problémom bola tiež nedôvera zahraničných trhov voči Slovensku, ktoré sa práve v tomto období stalo pre deficit demokracie politicky izolovanou krajinou a bolo vyradené z prvej vlny rozširovania NATO a načas vypadlo aj zo skupiny krajín, ktoré uskutočňovali prístupové rokovania s Európskou úniou o svojom začlenení.

Príčiny vývoja bankového sektora a jeho problémov v druhej polovici 90. rokov sú napokon ľahko rozpoznateľné z analýzy NBS o najväčších problémoch sektora:

<sup>79</sup> Článok 2 *Občianskeho dohovoru o korupcii*. Oznámenie MZV SR č. 370/2003 Z. z.

<sup>80</sup> *Správa o boji proti korupcii na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001.

- veľmi vysoký a naďalej rastúci objem klasifikovaných pohľadávok s neadekvátnym krytím opravnými položkami a rezervami;
- narastanie úverových strát znižujúcich kapitálové vybavenie a výkonnosť bánk;
- problémy v posudzovaní záruk a zabezpečení;
- neplnenie pravidiel obozretného podnikania a zhoršujúca sa situácia v likvidite niektorých bánk.<sup>81</sup>

Objem klasifikovaných úverov sa zvyšoval práve pre problémy v posudzovaní záruk a zabezpečení (alebo ich účelové podceňovanie) a z toho vyplývajúce neplnenie pravidiel obozretného podnikania. To malo za následok narastanie úverových strát, znižovanie kapitálového vybavenia a zhoršujúcu sa situáciu v likvidite. Nedostatok likvidity, „hotových peňazí“, komplikovaný navyše vysokou vládnu spotrebou úverových zdrojov, mal zasa za následok zvyšovanie ceny peňazí, teda úrokových sadzieb. Tie potom robili pôžičky pre podnikateľov a obyvateľstvo neprístupnými.

Štátne vlastníctvo, mimoriadne nízke manažérske schopnosti politicky dosadených manažérov bánk a zhoršujúca sa dostupnosť úverov v druhej polovici 90. rokov teda na Slovensku vytvorili na bankovom trhu podmienky, ideálne pre rozširovanie korupcie ako nástroja na získanie úverov.

#### **2.4. ODSTRÁNENIE SPOLOČENSKÝCH A EKONOMICKÝCH PRÍČIN KORUPCIE**

Reštrukturalizácia bankového sektora a jeho následná privatizácia vnímanie korupcie v tejto oblasti zásadne zmenila. Situácia sa začala zlepšovať veľmi rýchlo, prakticky už počas procesu ozdravovania bánk a prieskumy verejnej mienky i hodnotenia podnikateľských organizácií zaznamenali signifikantné zlepšenie – podľa prieskumu verejnej mienky klesla vnímaná miera korupcie v bankovom sektore z 29 percent v roku 1999 na 18 percent v roku 2004.<sup>82</sup> Pokles vnímanej miery korupcie v bankovom sektore napokon potvrdilo viacero ďalších prieskumov, napríklad aj v tabuľke 2 uvedený prieskum pre Úrad vlády SR.

---

<sup>81</sup> <http://www.nbs.sk/DFT/PUBLIK/IRBS/2000/INDEX.HTM>

<sup>82</sup> Sičáková-Beblavá (2004).

**Tabuľka 2****V ktorej oblasti je podľa respondentov potrebné podplácať? (v %)**

	1997	1998	1999	2000	2001
Súdy	22,51	23,65	26,37	26,18	37,96
Privatizácia	22,59	22,17	12,67	12,46	12,2
<b>Banky</b>	<b>8,9</b>	<b>8,27</b>	<b>4,78</b>	<b>4,87</b>	<b>3,5</b>
Polícia	14,45	16,71	14,18	17,18	18,9
Zdravotníctvo	66,62	68,93	66,77	66,89	72,37
Školstvo	28,59	33,72	27,89	32,01	34,41
Podnikanie	17,95	18,3	16,25	15,78	14,3
Colné úrady	5,1	6,32	6,85	6,12	5,9
Daňové úrady	6,69	7,03	7,81	6,64	5,82
Úrady práce	8,29	8,43	6,69	8,48	5,65
Živnostenské úrady	3,57	2,97	2,63	3,32	2,67
KÚ, OÚ, MÚ, ObÚ	14,37	12,57	13,55	12,83	12,6
Inde	6,24	2,73	5,42	2,58	4,68

**Zdroj:** *Správa o boji proti korupcii, október 2001.*<sup>83</sup>

Korupciu v bankovom sektore sa podarilo eliminovať najmä tým, že sa podarilo odstrániť všetky systémové príčiny, ktoré k jej rozšírenosti prispievali, alebo pre korupciu vytvárali priestor – predovšetkým sa zásadne zlepšila situácia s dostupnosťou úverov a celková vitalita bankového sektora.

Zaujímavé však je, že percepčia korupčného správania reagovala na zmenu prístupu k bankovému sektoru rýchlejšie než on sám. Jeden z hlavných problémov, vytvárajúcich priestor pre korupčné správanie – nízka dostupnosť úverov – sa totiž nezlepšoval skokovo. Išlo o proces s istou zotrvačnosťou a problémy pretrvávali ešte v roku 2001 (v tomto roku sa proces ozdravovania bánk ukončil). Vtedajší podpredseda vlády SR pre ekonomiku Ivan Mikloš označil reštrukturalizáciu a privatizáciu bánk za kľúčový prvok stabilizácie, súhlasil však s tým, že „naďalej nie je na finančnom trhu dostatok úverov“.<sup>84</sup> „Napriek určitým náznakom pozitívneho vývoja hospodárskej situácie a poklesu úrokových sadzieb na finančnom trhu, dostupnosť kapitálu pre malých a stredných podnikateľov je stále nepriaznivá. Bankový sektor je stále konzervatívny v poskytovaní strednodobých a dlhodobých úverov,“ uvádzalo napríklad ministerstvo hospodárstva v roku 2001.<sup>85</sup> V tom čase však už miera vnímanej korupcie klesla na menej ako polovicu v porovnaní s rokom 1998, teda obdobím pred začiatkom ozdravovania sektora. Príčinou poklesu rozšírenia korupcie mohla byť najmä zmena v prístupe štátom

<sup>83</sup> [http://www.government.gov.sk/bojprotikorupcii/sprava\\_BPK\\_08102001.doc](http://www.government.gov.sk/bojprotikorupcii/sprava_BPK_08102001.doc)

<sup>84</sup> *Hospodársky denník*, 16. októbra 2000.

<sup>85</sup> *Správa o priebehu realizácie podporných finančných programov pre malé a stredné podnikanie za II. polrok 2000.* [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/640220ECA6436A62C1256A26002DA929/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/640220ECA6436A62C1256A26002DA929/$FILE/Zdroj.html)

nominovaných manažérov po voľbách 1998, ako aj prudký pokles úrokových sadziieb – kým v októbri 1998 podľa údajov NBS dosahovala priemerná ročná úroková sadzba čerpaných úverov 23,5 percenta, v marci 2000 to bolo už len 14,2 percenta a vo februári 2002 už len 9 percent.

Okrem citeľného zníženia úrokových sadziieb, na ktorom mala zásluhu aj obozretná rozpočtová politika a viaceré opatrenia vlády po roku 1998, ktorých cieľom bolo stabilizovať verejné financie, priniesla reštrukturalizácia a privatizácia bankového sektora aj ďalšie pozitívne efekty, ktoré zároveň pôsobili protikorupčne (zmenšovali priestor pre korupčné správanie). Konkrétne išlo najmä o to, že noví vlastníci priniesli chýbajúce manažérske návyky, know-how, nové služby a chýbajúci kapitál. Banky majú veľkú motiváciu podnikat' obozretné, zaviedli klientsky orientovaný prístup a postupne sa dostali do situácie, že po desaťročí nedostatku voľného kapitálu sa po niekoľkých rokoch od privatizácie začalo hovoriť o ich prebytku. Objemy novo poskytovaných úverov medziročne rastú o desiatky percent a ekonómovia dnes niekedy varujú pred prehriatím ekonomiky, spôsobeným úverovou expanziou.

To všetko jasne nasvedčuje tomu, že hlavné motivácie ku korupčnému správaniu v bankovom sektore, príznačné pre obdobie pred rokom 1999, boli privatizáciou rozhodujúcich bánk systémovo eliminované. Pokles vnímanej korupcie v bankovom sektore je preto logickým dôsledkom.

### **3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA**

#### **3.1. NAVRHOVATEĽ A JEHO MOTIVÁCIE**

Primárnou motiváciou privatizovať bankový sektor a zavrieť tak proces jeho reštrukturalizácie bola podľa predkladateľa návrhu snaha predísť recidíve prekonaných problémov, zaistiť dostatočný kapitál a know-how a zlepšiť konkurenčné prostredie na bankovom trhu v Slovenskej republike. Po nevyhnutnej reštrukturalizácii najväčších slovenských bánk, ktorou vláda a centrálna banka predišli hrozbe ich bankrotov, a tým aj vážnej hrozbe kolapsu finančného trhu na Slovensku, bola urýchlená privatizácia ako posledný krok ozdravenia sektora odporúčaná domácimi aj zahraničnými odbornými autoritami.

Už na začiatku roka 2000 odporúčala vláde urýchlene privatizovať štátom vlastnené banky Svetová banka – toto odporúčanie sa týkalo predovšetkým Slovenskej sporiteľne a VÚB. Pred hrozbou vzniku ďalších strát, vyplývajúcich z opätovného nárastu objemu klasifikovaných aktív a zhoršenia hospodárenia v štátom reštrukturalizovaných bankách, varovali aj domáci ekonomickí analytici.<sup>86</sup> Vychádzali z praxou potvrdeného predpokladu, že štátom vlastnené

---

<sup>86</sup> Každý mesiac môže priniesť ďalšie straty. SITA, 8. 2. 2000.

a riadené podniky vykazujú nižšiu efektívnosť, a že v prípade nezmenenej vlastníckej štruktúry v slovenských bankách by sa problémy sektora mohli obnoviť. Napokon, dôsledky neukončenia reštrukturalizačného procesu zmenou vlastníckych pomerov bolo možné vypožorovať napríklad v Českej republike, kde sa po finančnej injekcii z verejných zdrojov do „ozdravenia bánk“ nerealizovala ich privatizácia a po niekoľkých rokoch bolo nevyhnutné bankový sektor z verejných zdrojov ozdravovať opäť.

Motiváciou k urýchlenému predaju reštrukturalizovaných bánk bola pre slovenskú vládu tiež snaha maximalizovať výnosy z ich predaja, a tým aspoň čiastočne znížiť celkové náklady, spojené s ozdravením bankového sektora.

Kľúčovou motiváciou navrhovateľa bola teda predovšetkým ekonomická nevyhnutnosť (ktorú deklarovali všetky v tom čase relevantné politické strany s výnimkou HZDS), spojená s hodnotovým zázemím kľúčových politických hráčov v tomto procese (SDKÚ, KDĽ, SMK), ktoré preferovalo privatizáciu aj z ideologických dôvodov, argumentujúc tým, že štát je z viacerých dôvodov horším vlastníkom ako súkromný majiteľ – predovšetkým pre slabšiu motiváciu efektívne nakladať s majetkom a vytvárať bohatstvo, a nie ho len prerozdeľovať.

### **3.2. PREDCHÁDZAJÚCE POKUSY O PRIVATIZÁCIU BÁNK**

Čiastočná privatizácia štátom vlastnených bánk sa na Slovensku uskutočnila už v roku 1992, keď boli v prvej vlne kupónovej privatizácie ponúknuté aj balíky akcií IRB (52 percent) a VÚB (rovnako 52 percent). Tým sa však proces privatizácie bankového sektora skončil – až do roku 1996. O privatizácii najväčších slovenských bánk pod kontrolou štátu sa začalo intenzívne hovoriť po tom, čo vtedajší predseda vlády Vladimír Mečiar na konferencii The Economist Conferences v Bratislave 25. januára 1996 vyhlásil, že „do konca tohto mesiaca, najneskôr v polovici februára, bude ukončená privatizácia bankových štruktúr. S výnimkou NBS, všetko ostatné bude súkromné“.<sup>87</sup>

Predstava predsedu vlády a lídra HZDS spočívala v predaji najväčších bánk, kontrolovaných štátom, do rúk významných slovenských priemyselných podnikov, ktoré boli zhodou okolností aj ich dlžníkmi. Plán privatizácie bánk sa však odkladal – oficiálne z dôvodu nedoriešeného osudu majetkového podielu českého Fondu národného majetku SR vo VÚB. Média špekulovali, že skutočným dôvodom nezrealizovania plánu predať najväčšie banky boli nezhody koalíčných strán na tom, ktoré veľké priemyselné podniky, rôznymi spôsobmi prepojené s koalíčnými stranami, by sa na privatizácii mali podieľať.

V júni 1996 schválili poslanci HZDS s pomocou vtedajšej SDĽ v parlamente novelu zákona o strategických podnikoch, ktorá rozširovala zoznam „strategických podnikov“, ktoré nebolo možné privatizovať, o štyri najväčšie finančné inštitúcie (VÚB, SLSP, IRB a Slovenskú

---

<sup>87</sup> *Trend*, 31. 1. 1996.

poist'ovňu). Poslanci však schválili zmätočné znenie, ktoré nebránilo privatizovať akcie týchto finančných inštitúcií.

Aj preto už na jeseň 1996 mohla skupina spoločností, konajúcich v zhode so spoločnosťou VSŽ Košice získať viac než 43 percent akcií IRB. Ovládnutie banky prostredníctvom viacerých zdanlivo od seba nezávislých spoločností bolo snahou obísť ustanovenie zákona o bankách, ktoré predpokladalo súhlas NBS na nadobudnutie viac než 15 percent akcií jednou alebo viacerými v zhode konajúcimi spoločnosťami. Keďže NBS žiadosť VSŽ (ktorú ovládal prominent HZDS Alexander Rezeš) 2. októbra 1996 zamietla, VSŽ preto formálne znížila svoj podiel v IRB pod 15 percent. V januári 1997 dozorná rada IRB odvolala piatich zo šiestich členov predstavenstva IRB, vrátane prezidenta banky a na ich miesto dosadila zástupcov blízkych spoločnostiam zo skupiny VSŽ. Prezidentom IRB sa stal dokonca príbuzný Alexandra Rezeša, podnikateľ Vojtech Vranay. S týmito v zhode konajúcimi spoločnosťami spolupracoval aj štátny Fond národného majetku SR, takisto ovládaný nominantmi vládnych strán, najmä HZDS.

Štátne podiely v najväčších bankách vtedy predstavovali 91,3 percenta akcií v Slovenskej sporiteľni, 50,8 percenta vo VÚB a 35,9 percenta v IRB. Skúsenosť s priebehom privatizácie v období vtedajšej vlády, ako aj vývoj v čiastočne privatizovanej IRB vtedy viedli Národnú banku Slovenska k vyhláseniu, že „v súčasnom období by úplná privatizácia štyroch najväčších finančných inštitúcií, vychádzajúc z ich postavenia vo finančnom sektore, nebola vhodná“.<sup>88</sup>

Hospodárenie IRB sa po ovládnutí skupinou VSŽ neustále zhoršovalo. Po tom, čo poslanci NR SR neschválili v štátnom rozpočte na rok 1998 položku „úhrada majetkovej ujmy IRB“ v hodnote takmer 800 miliónov korún za nízko úročené pôžičky, poskytnuté ešte pred rokom 1989, banka čelila masívnemu výberu vkladov zo strany vkladateľov, ktorí sa obávali o prežitie banky, ktorá už predtým vykazovala problémy s likviditou a ktorej akcionári opakovane ignorovali výzvy NBS na zvýšenie základného imania. Tento vývoj viedol v priebehu niekoľkých týždňov k zavedeniu nútenej správy NBS nad IRB (19. decembra 1997). Centrálna banka vynaložila na nevyhnutné doplnenie likvidity približne 24 miliárd korún.

### 3.3. TRAJEKTÓRIA SCHVÁLENIA

Chronológia rozhodnutí o privatizácii najväčších bánk v rokoch 1999 až 2001 ukazuje pomerne vysoké nasadenie kompetentných inštitúcií v snahe urýchliť celý proces.

- **19. mája 1999:** Vláda SR schválila uznesenie č. 418/1999, obsahujúce *Návrh koncepcie privatizácie bánk s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky*.
- **21. októbra 1999:** Vláda SR schválila uznesenie č. 908/1999 k návrhu prvej etapy predprivatizačnej reštrukturalizácie vybraných bánk. Vláda ním túto etapu

<sup>88</sup> Trend, 5. 3. 1997.



**predprivatizačnej reštrukturalizácie bánk schválila a uložila ministerke financií uskutočniť zvýšenie základného imania VÚB a SLSP, založiť agentúru pre riadenie pohľadávok, presunutých z reštrukturalizovaných bánk, a zabezpečiť do konca roka 1999 postúpenie klasifikovaných úverov z reštrukturalizovaných bánk.**

- **16. februára 2000:** Vláda SR prijala uznesenie č. 93/2000, obsahujúce *Aktualizáciu koncepcie privatizácie bánk s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky*. Táto aktualizácia okrem iného určovala veľkosť podielov, určených na privatizáciu. Vláda schválila, že predmetom privatizácie bude časť majetkovej účasti štátu v podiele 57,46 percenta akcií a celá majetková účasť Fondu národného majetku SR v podiele 29,72 percenta akcií, pričom štát zastúpený Ministerstvom financií SR si ponechá podiel vo výške 10,00 percent plus 1 akcia. Zvyšných 2,82 percenta akcií malo zostať vo vlastníctve Reštitučného investičného fondu. V prípade VÚB vláda súhlasila s privatizáciou celého štátom kontrolovaného 84,54-percentného balíka akcií.
- **20. decembra 2000:** Vláda SR na základe privatizačného projektu majetkovej účasti na podnikaní SLSP a návrhu Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku SR uznesením č. 1105/2000 schválila a následne vydala rozhodnutie o privatizácii všetkých na predaj určených podielov štátu rakúskej banke Erste Bank. Ďalšími dvoma neúspešnými uchádzačmi z užšieho výberu boli Bank Austria a UniCredito.
- **11. januára 2001:** Na základe rozhodnutia vlády o privatizácii SLSP bola podpísaná zmluva o kúpe 87,18 percenta akcií Slovenskej sporiteľne medzi Ministerstvom financií SR ako akcionárom, Fondom národného majetku SR ako predávajúcim a Erste Bank ako kupujúcim.
- **31. januára 2001:** Štátny peňažný ústav Konsolidačná banka skončil svoju činnosť. Nedobytné pohľadávky prevzala Slovenská konsolidačná. Konsolidačná banka spravovala okrem klasifikovaných úverov presunutých v rámci reštrukturalizácie bankového sektora najmä úvery, ktoré v bankách vznikli ešte pred rokom 1989. Slovenská konsolidačná po presune pohľadávok z Konsolidačnej banky spravovala portfólio pohľadávok v celkovom objeme 111,7 mld. Sk.
- **27. júna 2001:** Vláda SR rozhodla o predaji 68,58 % percent akcií Všeobecnej úverovej banky talianskej bankovej skupine Intesa Banca Commerciale Italiana (BCI), S.p.A., Milano, čím potvrdila rozhodnutie výberovej komisie. Neúspešným druhým uchádzačom o získanie majoritného balíka akcií VÚB bola banka Sociétés Générale. Vláda následne uplatnila predkupné právo na ďalších 25 percent akcií VÚB od Európskej banky pre obnovu a rozvoj (EBRD) a Medzinárodnej finančnej korporácie (IFC), ktoré im predtým v prvej etape reštrukturalizácie bánk predala s cieľom zvýšiť kredibilitu ozdravného procesu a predísť časovej kolízii s predajom Slovenskej sporiteľne. Tento podiel rovnako získal nový investor – IntesaBCI – ktorý tak na konci celej transakcie kontroloval 94,47 percenta akcií banky.

- **7. novembra 2001:** Vláda rozhodla o predaji 92,55 percenta akcií Investičnej a rozvojovej banky maďarskej banke OTP. Aby sa transakcia mohla uskutočniť, štát sa nad rámec reštrukturalizácie banky musel zaviazat' k prevzatíu štátnych záruk za úvery vtedy štátnych Slovenských elektrární v hodnote 12 miliárd. Z počiatočných 11 záujemcov napokon záväznú ponuku predložil iba jeden – víťazná OTP Bank.

### 3.4. NAJVÝZNAMNEJŠIE ZÁUJMOVÉ SKUPINY ZA A PROTI

Privatizácia najväčších bánk bola na Slovensku politicky citlivou témou. Objavovali sa argumenty v prospech zachovania štátneho vlastníctva v tomto sektore s odôvodnením, že ide o inštitúcie, strategicky významné pre rozvoj ekonomiky.

Jednoznačne za reštrukturalizáciu a privatizáciu týchto bánk bola rozhodujúca časť politických elít, tvoriacich vládu po roku 1998 (strany SDK, Strana maďarskej koalície, SOP a časť SDL), ktorá argumentovala nevyhnutnosťou ozdravenia kolabujúceho finančného trhu a tiež zabezpečenia toho, aby sa problémy z 90. rokov neopakovali. Tieto argumenty sa opierali aj o vyjadrenia ekonomických analytikov a rôznych medzinárodných ekonomických inštitúcií (Svetová banka, Medzinárodný menový fond, OECD, Európska komisia a pod.), ktoré podporovali proces urýchlenej reštrukturalizácie a privatizácie štátom kontrolovaných bánk ako nevyhnutnú podmienku celkového ozdravenia slovenskej ekonomiky.

Ozdravenie a privatizáciu podporovali aj podnikateľské združenia, ktoré si od tohto procesu sľubovali vyriešenie dlhodobého problému nízkej dostupnosti úverov, nízkej kvality bankových služieb a nedostatku kapitálu. Po skúsenosti z 90. rokov sa z podnikateľského sektora prakticky neobjavil názor, že privatizácia bankového sektora je neprávne rozhodnutie. Logicky očakávateľné obavy časti podnikateľskej obce, ktorá profitovala z minulých pravidiel fungovania bankového sektora, že po privatizácii sa zhorší ich prístup k úverovým zdrojom, zostali nevyslovené, čo len ilustruje nespochybniteľný stav hlbokkej krízy, v akom sa bankový sektor pred ukončením reštrukturalizácie nachádzal.

Privatizáciu podporovala aj Národná banka Slovenska, zodpovedná za bankový dohľad, ktorá sa na celom procese aktívne spolu s vládou podieľala.

Jednoznačne proti predaju štátnych podielov v najväčších bankách strategickým investorom bola vtedajšia opozícia, predovšetkým HZDS, ktoré dominovalo vláde pred rokom 1998. Argumentovalo vysokými nákladmi na reštrukturalizáciu bánk a nízkymi výnosmi štátu pri ich následnom predaji. Nešlo o ideologicky motivovanú pozíciu, skôr o neschopnosť tejto strany priznať ekonomickú nevyhnutnosť ozdravenia a privatizácie bánk, ktorá v sebe implicitne obsahovala zodpovednosť HZDS za zlý stav bankového sektora v roku 1998. Odpor voči privatizácii bol zároveň politickým kalkulom, keďže významná časť verejnosti nebola naklonená privatizácii „strategických podnikov“, teda spoločností, ktoré boli v 90.

rokoch vnímané ako kľúčové pre fungovanie ekonomiky. A navyše sa takto HZDS usilovalo brániť záujmy tej časti podnikateľskej obce, ktorá s ním bola úzko previazaná v časoch jeho vlády a privatizáciou by sa nenávratne stratila možnosť obnoviť „staré časy“ politicky motivovaných úverov.

Čiastočne proti – hoci z iných dôvodov – bola aj Strana demokratickej ľavice, ktorá bola v tom čase súčasťou vládnej koalície. Bolo paradoxom, že ministerka financií za SDL proces ozdravenia a privatizácie bánk podporovala, kým zvyšok vedenia strany požadoval zachovanie prinajmenšom 34-percentného podielu štátu v Slovenskej sporiteľni a VÚB, a neskôr dokonca požadovali, aby sa v Slovenskej sporiteľni privatizoval iba menšinový podiel akcií. V prípade SDL išlo o vykryštalizovaný ideologický odpor k privatizácii (nielen bánk), ktorý však bol v prípade tejto politickej strany v istom rozpore s uznaním ekonomickej nevyhnutnosti reštrukturalizácie bankového sektora. Dôsledkom tohto rozporu a neexistencie alternatívneho riešenia problémov bankového sektora však napokon bolo, že táto strana akceptovala predaj takmer všetkých akcií bánk, ktorými štát v tom čase priamo alebo nepriamo disponoval.

Výrazným odporcom privatizácie bánk bol aj poslanec NR SR Robert Fico, ktorý bol do roku 2000 členom SDL, následne z nej však vystúpil a založil vlastnú stranu Smer. Fico v čase schvaľovania privatizácie bánk navrhol podriaďiť privatizáciu strategických podnikov ústavnej väčšine v parlamente. Žiadal tiež, aby minimálne 51 akcií v strategických podnikoch zostalo v rukách štátu, a aby sa kompetencia rozhodovať o predaji majetkových podielov štátu presunula z vlády na parlament. Cieľom všetkých týchto návrhov bolo zabrániť predaju majetku štátu do rúk tretích osôb z ideologických dôvodov (odpor voči privatizácii, v ktorom je Robert Fico konzistentný), zo snahy získať sympatie typických ľavicových voličov, ale aj z dôvodov presadzovania záujmov podnikateľskej skupiny, ktorá bola pred rokom 1999 úzko spojená s vtedy vládnuším HZDS a neskôr stála v pozadí vzniku strany Smer.

Proti bola aj ďalšia opozičná strana – SNS, ktorej predsedníčka Anna Malíková (dnes Belousovová) po stretnutí s predsedom Smeru Robertom Ficom dokonca vyhlásila, že „je tu aj možnosť reprivatizácie strategických podnikov po parlamentných voľbách, čo by si mali uvedomiť i prípadní zahraniční investori“. V prípade SNS išlo o kombináciu ideologických motívov („strategický majetok štátu musí zostať v rukách vlády“) a populizmu (snaha získať podporu voličov, ktorí sú odporcami privatizácie, trhu, globalizácie a pod.).

Celkový pohľad na proporčné rozloženie podporovateľov a odporcov reštrukturalizácie bankového sektora na politickej scéne ukazuje, že predovšetkým vzhľadom na mimoriadne zlý stav bankového sektora, ktorého diagnóza bola očividná a široko zdieľaná, bol odpor voči reštrukturalizácii a privatizácii bánk medzi mienkotvornými a rozhodnutia tvoriacimi ľuďmi vo výraznej menšine oproti zástancom tohto postupu. Situáciu odporcom sťažovala aj rýchlosť procesu reštrukturalizácie bánk.

### 3.5. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH/ZAHRANIČNÝCH INŠTITÚCIÍ (MÄKKÝ, TVRDÝ)

Medzinárodné inštitúcie boli do procesu ozdravovania bánk intenzívne zapojené. Predovšetkým sa to týkalo Svetovej banky, ktorá mala Slovensku poskytnúť pôžičku EFSAL na prekrytie nákladov spojených s nevyhnutnosťou presunúť z dotknutých bánk pred ich privatizáciou klasifikované úvery v objeme približne 105 miliárd Sk.

Dňa 2. augusta 2001 Rada výkonných riaditeľov Svetovej banky schválila pôžičku EFSAL pre Slovenskú republiku, ktorej účelom bolo okrem poskytnutia finančných prostriedkov, potrebných na ozdravenie bánk vytvoriť inštitucionálny tlak na realizáciu štrukturálnych reforiem, ktoré boli nevyhnutné pre reštrukturalizáciu bankového a podnikového sektora tak, aby nehrozilo riziko, že táto reštrukturalizácia nebude úspešne ukončená.

Cieľom komplexného programu reforiem, ktoré boli podmienkou získania úveru EFSAL, bolo predovšetkým:

- stabilizovať bankový sektor a vytvoriť predpoklady pre jeho dlhodobý rozvoj,
- vytvoriť štandardné legislatívne prostredie pre celý finančný sektor,
- vytvoriť predpoklady pre finančnú reštrukturalizáciu podnikovej sféry,
- zabrániť opätovnému vzniku nedobytných bankových úverov.

Keďže plán reštrukturalizácie bánk vypracovala slovenská vláda v spolupráci so Svetovou bankou, EÚ (prostredníctvom programu Phare) a USAID, a keďže získanie pôžičky EFSAL od Svetovej banky bolo podmienené realizovaním uvedených krokov,<sup>89</sup> dá sa hovoriť o tvrdom vplyve medzinárodných inštitúcií na podobu štrukturálnych reforiem inkriminovaného obdobia.

V procese reštrukturalizácie a privatizácie vláda zaangažovala aj finančného poradcu pre privatizáciu, ktorým sa stala investičná spoločnosť J. P. Morgan, a právneho poradcu pre privatizáciu, spoločnosť White&Case.

### 3.6. MEDIÁLNA REFLEXIA PRIVATIZÁCIE BÁNK

Slovenské médiá reštrukturalizáciu bankového sektora reflektovali takmer výhradne neutrálne alebo pozitívne. Väčšina médií prinášala v čase prebiehajúcej reštrukturalizácie bankového sektora neutrálne a vecné informácie o prebiehajúcom procese, jeho príčinách a rôznych komplikáciách. Médiá spravidla podrobili kritike prechádzajúce manažmenty týchto bánk. Pokiaľ ide o samotný proces reštrukturalizácie a privatizácie troch najväčších bánk, predmetom kritiky v médiách boli iba často spomínané vysoké náklady reštrukturalizácie, spojené s presunom veľkého objemu klasifikovaných úverov, a tiež nejasné pravidlá

---

<sup>89</sup> *Priebežná správa o vývoji ekonomiky v SR*. OECD, máj 2000, s. 25.

presunu týchto úverov z portfólia bánk do štátnej agentúry na riadenie pohľadávok Slovenská konsolidačná.

V komentároch v čase prebiehajúceho ozdravovania bankového sektora výrazne dominovala pozitívna reflexia tohto procesu – kritika sa týkala v podstate iba nedostatočnej rýchlosti procesu a spätne vysokých nákladov. Svedčia o tom napokon aj titulky niekoľkých vybraných komentárov periodickej tlače, denníka *Sme* a týždenníka *Trend* – vnímaných ako „pravícové“, denníka *Hospodárske noviny*, vnímaného ako „neutrálny“ a „odborný“, a týždenníka *Slovo* („ľavicový“) z toho obdobia:

- *Vláda sa podujala na bolestnú reštrukturalizáciu bánk. Trend*, č. 35, 1999, 1. 9. 1999.
- *Hlási sa nová akcionárska kultúra, vplyv politiky klesá. Trend*, č. 20, 2000, 17. 5. 2000.
- *Stačí len chytiť rozum do hrsti. Trend*, č. 23, 2000, 7. 6. 2000.
- *Dno je spevnené. A odraz? („Reštrukturalizácia bánk sa jednoducho musela urobiť.“). Slovo*, č. 5, 2001, 31. 1. 2001.
- *Udalosťami roka 2001 privatizácia bánk, zvýšenie ratingu a pokrok v integrácii. Sme.*, 27. 12. 2001.
- *Privatizácia už nie je od diabla. Hospodárske noviny*, 7. 8. 2002.
- *Korupcia kvitne tam, kde neboli reformy. Hospodárske noviny*, 11. 9. 2002.
- *Privatizácia a voľby spasili rok. Sme*, 9. 1. 2003.
- *Privatizácia pomohla predaným podnikom k zisku. Sme*, 14. 5. 2004

Celý proces reštrukturalizácie a privatizácie bankového sektora je médiami dodnes hodnotený takmer výlučne ako nevyhnutný, úspešne zavŕšený a prínosný pre ekonomický rozvoj krajiny.

#### 4. HYPOTÉZY A ZÁVERY

Proces ozdravenia bankového sektora priniesol slovenskej spoločnosti viaceré cenné poučenia. V prvom rade si celý proces vyžadoval dôkladnú analýzu stavu, v akom sa sektor nachádzal po roku 1998. Odborná aj laická verejnosť tak dostali príležitosť spoznať skryté náklady „bankového socializmu“, keď štátom riadené banky poskytovali úvery bez dodržiavania pravidiel obozretného podnikania, keď rozhodujúcim kritériom na získanie výhodného úveru bola politická spriaznenosť s vládncimi politickými stranami, a keď bankové služby boli na nízkej úrovni a úvery boli veľmi ťažko dostupné (na čom mala zásluhu aj nevhodná hospodárska politika poslednej Mečiarovej vlády do roku 1998). Bankový sektor bol tiež ukážkou črty, ktorá sa v slovenskom politicko-hospodárskom vývoji po roku 1989 opakovala: preferencie priamej štátnej kontroly pred vytváraním dobrého regulačného rámca. Keďže je bankovníctvo špecifické v tom, že narába takmer výhradne s cudzími zdrojmi, a keďže na Slovensku neexistovala s bankovníctvom dostatočná

skúsenosť, boli dôsledky tohto prístupu výrazne horšie a odstraňovanie následkov výrazne drahšie ako v prípade iných odvetví.<sup>90</sup>

Proces reštrukturalizácie bankového sektora bol cenný aj preto, že môže poslúžiť ako ukážka dobre zvládnutej politickej ekonómie presadenia reformy. Poučenie, ktoré si z reštrukturalizácie môžu tvorcovia verejnej politiky odniesť, sa dá zhrnúť do nasledujúcich bodov:

1. Presadenie reformy je oveľa jednoduchšie v situácii, keď je reformovaný sektor v zjavnej kríze a akákoľvek reforma môže situáciu už len zlepšiť.
2. Pre presadenie kvalitnej reformy je užitočné najst' ešte pred jej realizáciou bázu pre vybudovanie čo najširšieho konsenzu.
3. Reformu samotnú treba realizovať čo najrýchlejšie a najdôkladnejšie, aby transformačné náklady boli čo najnižšie a aby sa záujmové skupiny, stojace proti reforme, nestihli zorganizovať dostatočne na to, aby dokázali proces výraznejšie skomplikovať či zvrátiť.

Príčiny, vedúce k nevyhnutnosti reštrukturalizovať bankový sektor, boli tiež ukázkou toho, aké sú dôsledky priveľkého prerastania politickej a ekonomickej sféry (najmä vo vzťahu k pološtátnym podnikom, ktoré bankám nesplácali úvery, banky sa následne stávali spolujiteľmi týchto podnikov a aby udržali ich existenciu, boli nútené ich naďalej úverovať). A tiež, aká je dôležitosť silných a funkčných inštitúcií a regulačných autorít, respektíve, aké následky má ich absencia.

Proces reštrukturalizácie a privatizácie bánk bol pre spoločnosť užitočný aj ako precedens, že zlé spravovanie spoločnosti má svoje dôsledky a svoju cenu. Okrem „abstraktných“ nákladov (spoločenských, morálnych) spojených s fungovaním bankového sektora v 90. rokoch, znamenal pre spoločnosť aj konkrétne náklady, vyčíslené sumou, potrebnou na presun klasifikovaných úverov a kapitálové posilnenie bánk pred ich privatizáciou.

Vtedajšej vláde sa v spolupráci s NBS a zahraničnými poradcami podarila reštrukturalizácia a privatizácia troch najväčších bánk, vyriešenie všetkých problémov menších bánk buď ich predajom, likvidáciou alebo korekčnými opatreniami, posilnenie bankového dozoru a prijatie novej, modernej legislatívy v oblasti bankovníctva, poisťovníctva a trhu cenných papierov, obchodného práva a zabezpečenia úverových transakcií. Bankový trh je odvtedy stabilný a zaznamenáva pozitívny vývoj. Aj preto pri prezentácii zatiaľ poslednej analýzy bankového sektora guvernér NBS Ivan Šramko mohol konštatovať: „Rok 2006 bol ďalším rokom pozitívnych trendov v slovenskom finančnom sektore.“<sup>91</sup>

Ozdravenie bánk však malo aj širšie dôsledky, výrazne presahujúce rámec finančného sektora. Banky totiž zohrávajú kľúčovú úlohu pri presadzovaní finančnej disciplíny v podnikoch, najmä

---

<sup>90</sup> Marcinčin – Beblavý (2000), s. 368.

<sup>91</sup> TASR, 27. 6. 2007.

v období transformácie,<sup>92</sup> ktorá po roku 1998 prebiehala na Slovensku aj v podnikovom sektore. Ozdravenie bánk, ktoré umožnilo, aby si riadne plnili svoje poslanie, prispelo aj k postupnému ozdraveniu hospodárstva.

Transparentný a v zmysle vyššie uvedených skutočností aj poučný príbeh privatizácie najväčších slovenských bánk významnou mierou zúžil priestor na korupciu a významne tiež eliminoval klientelistické praktiky, charakteristické pre bankový a podnikový sektor do roku 1998. Bankový sektor pred reštrukturalizáciou vytváral predpoklady pre rozširovanie korupcie pre kombináciu negatívnych okolností, akými boli štátne vlastníctvo, mimoriadne nízke manažérske schopnosti politických nominantov, pomerne vysoká miera voľnosti rozhodovania bankových úradníkov a absencia bankárskeho know-how, nevhodná hospodárska politika a spoločný dôsledok tejto kombinácie faktorov: vysoký previs dopytu po úveroch nad ich ponukou, inými slovami nedostupné úvery. Pri ich udeľovaní bol zo všetkých spomínaných dôvodov obrovský priestor pre korupčné správanie. Z tohto hľadiska reštrukturalizácia a privatizácia bánk názorne ukázali „silu“ systémových riešení v boji proti korupcii. A stali sa taktiež názorným príkladom kritéria, podľa ktorého môžeme posudzovať protikorupčné snaženia politikov a ktoré v roku 2007 výstižne zhrnula prezidentka Transparency International Slovensko Emília Beblavá: „Zatiaľ čo počas Dzurindových vlád sa vďaka reformám ako privatizácia bánk ten priestor znižoval, Fico chce čo najviac peňazi prerozdeľovať a v rámci verejného sektora tak vzniká aj väčší priestor na korupciu.“<sup>93</sup>

Reštrukturalizácia a privatizácia najväčších slovenských bánk bola unikátna svojou rýchlosťou, transparentnosťou, udržateľnosťou i prínosom pre ekonomický vývoj Slovenska.

## LITERATÚRA

1. *Baltic Regional Assessment*, OECD, 2000.
2. Beblavá E.: *Vízia je nejasná*. Sme, 27. 9. 2007.
3. *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (apríl 2000 – december 2001)*. Bratislava: INEKO, 2002.
4. Husák, P.: *Budování kapitalismu v Čechách*. Praha: Volvox Globator, 1997.
5. *Každý mesiac môže priniesť ďalšie straty*. SITA, 8. 2. 2000.
6. Marcinčin A. – Beblavý M.: *Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999*. Bratislava: CSMA, 2000.
7. Mervart, J.: *České banky v kontextu světového vývoje*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1998.
8. *Občiansky dohovor o korupcii*. Oznámenie MZV SR č. 370/2003 Z. z.
9. *Priebežná správa o vývoji ekonomiky v SR*. OECD, máj 2000.

---

<sup>92</sup> Napríklad *Baltic Regional Assessment*. OECD, 2000.

<sup>93</sup> Beblavá (2007).

10. Shleifer A. – Vishny R. W.: *Kradmá ruka*. Bratislava: Kalligram, 2000.
11. Sičáková-Beblavá E.: *Korupcia a verejná mienka*. *Sme*, 23. 6. 2004.
12. *Správa o boji proti korupcii na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001.
13. *Správa o priebehu realizácie podporných finančných programov pre malé a stredné podnikanie za II. polrok 2000*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2000.

Monitoring denníkov *Sme*, *Pravda*, *Hospodárske noviny* a *Hospodársky denník*, týždenníkov *Trend* a *Slovo* a tlačových agentúr SITA a TASR.



# EKONOMICKÉ NÁSTROJE

## REFORMA OBCHODNÉHO REGISTRA AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Robert Žitňanský – Andrej Salner*

### 1. ÚVOD A OPIS NÁSTROJA

Obchodný register SR patril dlhé roky medzi inštitúcie, ktoré boli akýmsi „úzkym hrdlom“ podnikateľského prostredia. V dôsledku jeho problematického fungovania bol register vnímaný ako inštitúcia s vysokým výskytom korupcie. Činnosť obchodného registra pred reformou sa totiž vyznačovala viacerými, korupčné prostredie generujúcimi charakteristikami: veľkým previsom dopytu nad ponukou (a z toho vyplývajúcimi veľmi dlhými úradnými lehotami), veľkou voľnosťou v rozhodovaní (a z toho vyplývajúcej neistoty) a slabou transparentnosťou.

Reforma obchodného registra po roku 1998 bola dôsledkom ekonomickej nevyhnutnosti a hodnotovej orientácie kľúčových politických aktérov a jej hlavnou ambíciou bolo zlepšenie podnikateľského prostredia a prostredníctvom neho zlepšenie stavu ekonomiky, ako aj zníženie miery korupcie v podnikaní. Výsledkom reformy je zásadné zrýchlenie, zjednodušenie a stransparentnenie fungovania obchodného registra.

Táto štúdia analyzuje reformu obchodného registra a jej vplyv na zníženie miery korupcie v tejto oblasti. V prvej časti popisujeme východiskovú situáciu a obsah samotnej reformy, uskutočnenej v rokoch 1998 (po voľbách) až 2006 (do volieb). Druhá časť analyzuje vplyv reformy obchodného registra ako protikorupčného nástroja, popisuje dôvody korupcie, ako aj to, aké faktory ju eliminovali, a prečo bola táto reforma taká úspešná. Tretia časť sa venuje politickej ekonómii presadenia a udržania reformy, teda najmä motiváciám reformátorov, trajektórii schválenia reformy a hlavným záujmových skupinám, ktoré reformu podporovali, prípadne odmietali. V záverečnej časti vyslovujeme hypotézy a načrtávame závery, ktoré je možné odvodiť z priebehu reformy a jej dôsledkov.

#### 1.1. OBCHODNÝ REGISTER PRED REFORMOU

Obchodný register je verejný zoznam, do ktorého sa zapisujú zákonom stanovené údaje týkajúce sa podnikateľov, prípadne iných osôb, o ktorých to ustanovuje osobitný zákon. Do obchodného registra sa povinne zapisujú obchodné spoločnosti (akciové spoločnosti, verejné

obchodné spoločnosti, komanditné spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným), družstvá a iné právnické osoby, o ktorých to ustanovuje osobitný zákon.<sup>94</sup>

V obchodnom registri je zapísané obchodné meno, identifikačné číslo, predmet podnikania alebo činnosti, právna forma právnickej osoby, osobné údaje osôb, ktoré sú štatutárnym orgánom (alebo mená spoločníkov a výška ich vkladu do základného imania pri spoločnosti s ručením obmedzeným), a všetky ostatné zákonom predpísané skutočnosti, týkajúce sa právnickej osoby.

Obchodný register vedú registrové sudy (okresné sudy v sídle krajov) a údaje, ktoré sú v registri uvedené, sú právne záväzné pre činnosť právnickej osoby. Práve z tohto dôvodu je pre kvalitu podnikateľského prostredia veľmi dôležité, ako inštitúcia obchodného registra funguje. Možnosť flexibilne aktualizovať register o nové skutočnosti, týkajúce sa právnickej osoby, ako aj prístup k týmto informáciám o podnikateľských subjektoch totiž tretím osobám umožňujú prijímať voči konkrétnym podnikateľom rozhodnutia so znalosťou veci a garanciou pravdivosti, respektíve právnej relevantnosti týchto údajov.

Pred rokom 1998 bol spôsob fungovania obchodného registra vnímaný podnikateľmi ako jedna z bariér podnikania. Nedostatočne formulované pravidlá, týkajúce sa povinností podnikateľov a registrových súdov, viedli v minulosti k programovým obštrukciám a boli zdrojom rozsiahlej korupcie.<sup>95</sup>

Prieskum Inštitútu pre verejné otázky z roka 2000 ukázal, že podľa názoru ekonomických elít „z viacerých oblastí je korupcia najcitlivejšie vnímaná v justícii a v obchodnom registri“.<sup>96</sup> Podľa prieskumu Svetovej banky<sup>97</sup> za roky 1998 až 2000 uviedlo až 15 percent firiem, ktoré boli v styku s obchodným registrom, že zaplatili určitý úplatok, a menej ako 40 percent z oslovených podnikateľov hodnotilo priaznivo jeho kvalitu. Prieskum tiež ukázal, že obchodný register patrí medzi inštitúcie s najvyššími úplatkami, v priemere prevyšujúcich v tom čase 6 000 korún.

Obchodný register pred reformou bol problematický najmä pre nečinnosť a pomalosť registračných súdov. Kapacita súdov a ich schopnosť uspokojovať dopyt boli nedostatočné a podľa niektorých prieskumov trvalo „nekorupčné“ konanie obchodného registra pri zápise spoločnosti od dvoch do šiestich mesiacov.<sup>98</sup> Podnikatelia tiež upozorňovali na svojvôľu úradníkov a nejasnosť postupu v procese registrácie či zápisu zmien v obchodnom registri.

<sup>94</sup> Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri.

<sup>95</sup> *Projekt HESO – výsledky za 4. štvrťrok 2003*. Bratislava: INEKO, 2004. <http://www.ineko.sk/static/heso/2003-04.php>

<sup>96</sup> *Prieskum názorov ekonomických elít*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001, s. 5.

<sup>97</sup> *Korupcia na Slovensku: Výsledky diagnostických prieskumov*. Bratislava: Svetová banka, USAID, 2000.

<sup>98</sup> *Právne, regulačné a daňové úpravy na prítiahnutie priamych zahraničných investícií*. Bratislava: Poradenská služba pre zahraničné investície a Svetová banka, 1999.

Práve svojvôľa v rozhodovaní a z toho vyplývajúca motivácia skracovať lehoty za úplatu je pritom vo všeobecnosti jedným z hlavných zdrojov korupcie.<sup>99</sup> „Súdny registračný systém nie je schopný zvládnuť pracovnú záťaž, s čím súvisí problém korupcie, najmä v prípade potreby rýchleho postupu,“ konštatovala správa Transparency International Slovensko z roku 2001.<sup>100</sup>

## 1.2. REFORMNÉ OBDOBIE 1998 – 2006

Vláda SR si preto po roku 1998 dala za cieľ reformovať fungovanie obchodného registra, čo obe vlády Mikuláša Dzurindu (v rokoch 1998 – 2002 aj 2002 – 2006) deklarovali aj vo svojich programových vyhláseniach. Cieľom vlády bolo zefektívniť prácu v obchodnom registri „zjednodušením prístupu k obchodnému registru a zrýchlením konania“ a „vytvorením predpokladov pre zefektívnenie práce v obchodnom registri, vrátane legislatívneho a technického zabezpečenia smerujúceho k možnosti podávania návrhov v elektronickej forme“.<sup>101</sup>

Ministerstvo spravodlivosti SR zaviedlo v tomto období (od roku 1998 do 2006) niekoľko administratívnych opatrení na odstránenie korupčného správania pri rozhodovaní v obchodnom registri. Cieľom týchto opatrení bolo zabezpečiť aktuálnosť a dostupnosť údajov v registri, a tiež zvýšiť rýchlosť a efektívnosť rozhodovania obchodného registra. Zákon o Obchodnom registri, ktorý bol hlavným bodom reformy, schválila Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) v roku 2003 a účinnosť nadobudol 1. februára 2004.<sup>102</sup>

Nový systém vedenia obchodného registra odstránil najväčšie nedostatky predchádzajúceho fungovania registra – predovšetkým zabezpečuje rýchlejšie a kvalitnejšie vybavovanie návrhov na zápis do obchodného registra a garantuje transparentný a vopred predvídateľný postup všetkých strán zúčastnených v konaní.

## 1.3. PRVÁ FÁZA: OBCHODNÝ REGISTER NA INTERNETE

Na zlepšení fungovania obchodného registra pracovalo Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR) od roku 1999. Prvá fáza reformy spočívala v príprave projektu obchodného registra na internete, ktorého cieľom bolo jednak prispieť k vyššej transparentnosti podnikateľského prostredia, a takisto odbremeniť registrové súdy od agendy výpisov a nahliadania do obchodného registra, ktorá tvorila významnú časť celkovej agendy preťažených súdov.

Prvým krokom bolo zapísanie všetkých obchodných spoločností so všetkými náležitými údajmi do elektronickej databázy. Pilotná fáza projektu sa začala v auguste roka 2000, skúšobná

<sup>99</sup> Zemanovičová – Sičáková – Ondrejka (2001), s. 11.

<sup>100</sup> Zemanovičová – Sičáková – Ondrejka (2001), s. 13.

<sup>101</sup> Programové vyhlásenie vlády SR 1998, s. 38. a Programové vyhlásenie vlády SR 2002, s. 34.

<sup>102</sup> Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri.

prevádzka obchodného registra na internete sa spustila v októbri toho istého roka a postupne sa sprístupňovali všetky obchodné spoločnosti podľa obvodov registrových súdov (okresné sudy v sídle krajov). Nasledovalo zmenšovanie intervalov aktualizácií registra na internete a neskôr aj zabudovanie full-textového vyhľadávania a prepojenosti jednotlivých údajov v databáze. Do riadnej prevádzky bol obchodný register na internete spustený 1. januára 2001.

Obchodný register je odvtedy dostupný na stránke <http://www.orsr.sk>, pričom stránka ponúka rozhranie v slovenskom aj v anglickom jazyku. Prístup k databáze je bezplatný a stránka umožňuje vyhľadávanie v registri na základe mena a priezviska, obchodného mena, identifikačného čísla (IČO), sídla, spisovej značky, právnej formy alebo príslušného súdu. Informácie z obchodného registra na internete však nie sú použiteľné na právne úkony, majú len informatívny charakter. Projekt sprístupnenia Obchodného registra SR na internete iniciovalo a koordinovalo MS SR, technické vybavenie a softvérové riešenie zabezpečili spoločnosti Microsoft, Compaq a Wedia.

Zverejnenie Obchodného registra SR na internete bolo v tom čase odbornou verejnosťou<sup>103</sup> hodnotené pozitívne ako účinný krok proti najrôznejším podvodom, vedúci k vyššej transparentnosti v súkromnom aj vo verejnom sektore.

#### 1.4. DRUHÁ FÁZA: ZÁKON O OBCHODNOM REGISTRU

Ďalšou fázou reformy obchodného registra bolo prijatie opatrení na jeho zefektívnenie, ktoré vychádzali z vládneho uznesenia, prijatého v septembri roku 2000<sup>104</sup> – ním bol schválený materiál *Zlepšenie právneho a regulačného rámca na podporu podnikania a investícií*. Okrem iného sa v uvedenom materiáli navrhovalo:

- prepojiť informačné systémy jednotlivých registrových súdov s cieľom zjednodušenia prístupu k informáciám zverejneným v obchodnom registri;
- zväziť zavedenie jednotných formulárov, vrátane príloh, najmä pri základných typoch zápisov za účelom zjednodušenia konania;
- analyzovať možnosť upravenia niektorých otázok konania pred registrovým súdom osobitnou právnou úpravou vzhľadom na špecifiká konania vo veci zápisu do obchodného registra;
- preskúmať možnosť zavedenia zvýšených súdnych poplatkov v závislosti od rýchlosti vykonania zápisu do obchodného registra. Predpokladom takejto právnej úpravy by bol kvalifikovaný návrh na začatie konania (navrhované riešenie predpokladá stanovenie lehoty na vydanie rozhodnutia, ktorá môže začať plynúť od podania kvalifikovaného a úplného návrhu na začatie konania).

<sup>103</sup> *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení, apríl 2000 – december 2001*. Bratislava: INEKO, 2002, s. 122.

<sup>104</sup> Uznesenie vlády č. 703 z 13. 9. 2000.

Prepojenie informačných systémov malo zásadne urýchliť prístup k aktuálnym informáciám a tiež výrazne uľahčiť ich vyhľadávanie. Zavedenie jednotných formulárov malo za cieľ významne zjednodušiť konanie. Od zavedenia zrýchleného konania, ktoré by umožňovalo tomu, kto zaplatí zvýšený súdny poplatok, vybavenie registrácie obchodnej spoločnosti v určenej lehote, si vláda<sup>105</sup> sľubovala, že prispeje k obmedzeniu korupcie.

Následne minister spravodlivosti Daniel Lipšic 7. marca 2003 predložil na rokovanie vlády *Návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra*, ktorý navrhoval postupnosť ďalších krokov. Kľúčové pre reformu pritom boli nasledujúce opatrenia:

- vyňatie agendy registrácie a ukladania listín do zbierky listín z rozhodovacej činnosti sudcov a prenesenie jej vybavovania na vyšších súdnych úradníkov, aby sa mohlo zrýchliť konanie registra;
- formalizácia návrhov na zápis do podoby formulárov a ustanovenie presného zoznamu príloh, ktorými je potrebné návrh na zápis doložiť;
- ustanovenie fixnej lehoty na vykonanie zápisu – 5 pracovných dní;
- preskúmanie návrhu na zápis a jeho príloh najmä z formálneho hľadiska, súd skúma len úplnosť podaného návrhu, vrátane jeho príloh, súlad údajov uvedených v návrhu s údajmi vyplývajúcimi z príloh, ako aj splnenie ďalších zákonom taxatívne vymedzených podmienok.

Nasledovalo prijatie zákona o obchodnom registri<sup>106</sup> ktorý všetky spomínané opatrenia uviedol do praxe. Nový zákon predovšetkým priniesol zmenu charakteru registračného konania. Návrhy na zápis zmeny údajov v obchodnom registri sa podľa tohto zákona podávajú na štandardizovanom formulári, ktorý určilo ministerstvo spravodlivosti všeobecne záväzným predpisom, čím sa odstránila právna neistota. Zaviedli sa fixné lehoty na vykonanie zápisu do obchodného registra. Súd musí zmeniť údaje v obchodnom registri do 5 pracovných dní od podania návrhu. Podľa tejto právnej úpravy sa návrhy na zápis, zmenu zápisu alebo výmaz preskúmajú z formálneho hľadiska, takže súd skúma len úplnosť návrhu a nie jeho obsah. Za obsahovú stránku údajov zapísaných do obchodného registra zodpovedá navrhovateľ a osoba, ktorá overovala, prípadne vyhotovovala listinu. V registračnom konaní sa vydáva iba negatívne rozhodnutie, ak nebudú splnené podmienky na vykonanie zápisu do obchodného registra. V prípade splnenia podmienok na zápis sa vykoná priamo zápis do obchodného registra, ktorý bude mať účinky rozhodnutia o povolení zápisu.

Z hľadiska príspevku k zníženiu miery korupcie bola reforma Obchodného registra SR expertmi vyhodnotená<sup>107</sup> ako najprínosnejšie pozitívne opatrenie vo volebnom období 2002 – 2006.

<sup>105</sup> *Správa o boji proti korupcii*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001. [www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/PR\\_Miklos\\_Korupcia\\_2106011.doc](http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/PR_Miklos_Korupcia_2106011.doc)

<sup>106</sup> Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>107</sup> Sičáková-Beblavá – Nechala (2006), s. 25.

## 2. VPLYV REFORMY NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

### 2.1. ROZŠÍRENOSŤ KORUPCIE V OBCHODNOM REGISTRÍ

Obchodný register bol pred svojou reformou vnímaný ako prvok, ktorý významne prispieval k zhoršovaniu podnikateľského prostredia a ku korupcii pri podnikaní. Bol to prirodzený dôsledok toho, ako pred začatím reformy register fungoval. Na vykonanie akejkoľvek zmeny v obchodnom registri (založenie obchodnej spoločnosti či akúkoľvek zmena v jej údajoch) sa čakalo niekoľko mesiacov a registračné súdy sa podľa podnikateľov vyznačovali nečinnosťou, netransparentným rozhodovaním, voľnosťou v rozhodovaní. Korupcia, ktorá mala „urýchliť“ konanie registračných súdov, bola podľa viacerých prieskumov<sup>108</sup> v podnikateľskej obci veľmi rozšírená. Na problém fungovania Obchodného registra pred jeho reformou sa dala aplikovať tzv. Klitgaardova<sup>109</sup> rovnica korupcie:

**Monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť = korupcia.**

Navyše, v prípade obchodného registra nie sú príliš relevantné ani zistenia iných prieskumov o tom, že korupcia je na Slovensku do veľkej miery dôsledkom subjektívnych sociálnych definícií, pretože vnímanie tohto javu má v mnohých prípadoch charakter predikatívneho stereotypu a nie reálnej požiadavky – inými slovami: úplatky sú poskytované „zo zvyku“ alebo „preventívne“, a nie preto, že by boli vyžadované alebo nevyhnutné pre získanie nejakého statku.<sup>110</sup> V prípade korupcie v obchodnom registri sa totiž vzhľadom na dĺžku konania a svojvoľnosť rozhodovania registračných úradníkov dá predpokladať, že hlavným motívom bola skôr ekonomická nevyhnutnosť.

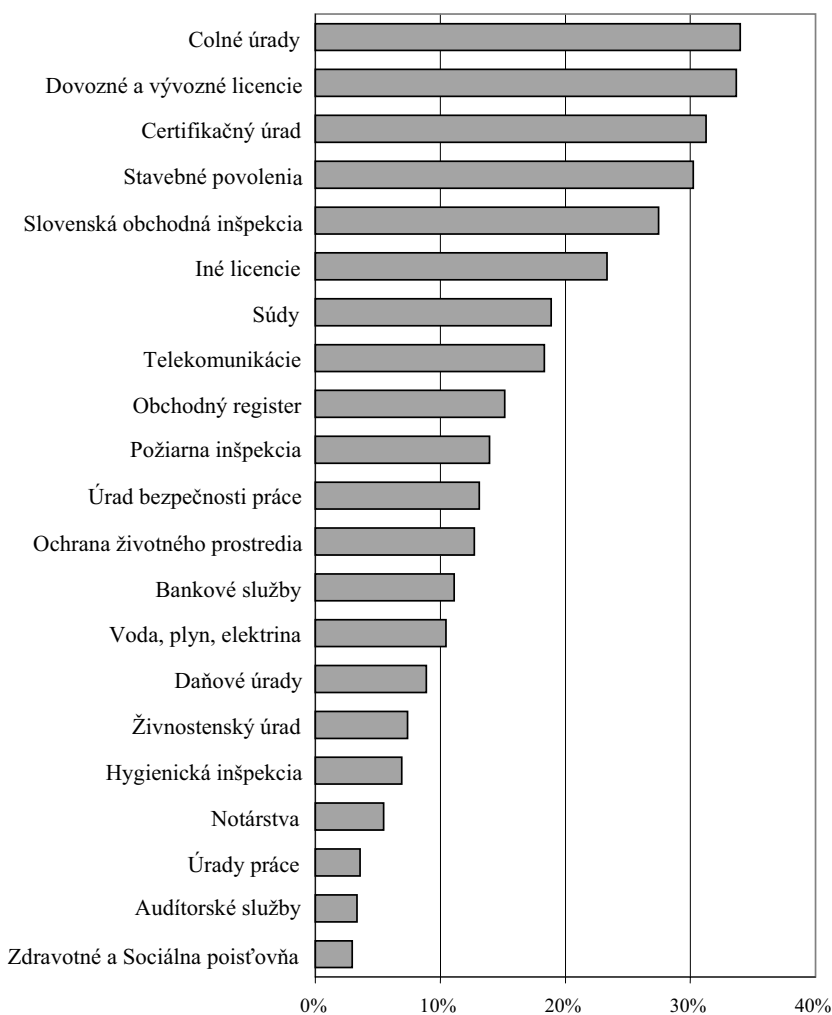
Rozšírenosť korupčných praktík v obchodnom registri dokumentujú aj výsledky prieskumu Svetovej banky o podnikateľskej korupcii z roku 2000. Pri interpretácii týchto výsledkov je dôležité podotknúť, že intenzitu pociťovania problému korupcie primárne určuje intenzita styku podnikateľov s jednotlivými inštitúciami v rebríčku, resp. nevyhnutnosť prichádzať s týmito inštitúciami do styku. Okrem toho, podľa ďalšieho prieskumu Svetovej banky<sup>111</sup> dosiahla výška úplatku v obchodnom registri tretí najvyšší medián zo všetkých skúmaných oblastí podplácania. Oba tieto faktory problém korupcie v obchodnom registri robili horším, než by zodpovedalo jeho umiestneniu v rebríčku z hľadiska podielu podnikateľov, ktorí sa v ňom za posledné dva roky (v čase konania prieskumu) stretli s korupciou.

<sup>108</sup> Pozri *Prieskum názorov ekonomických elít*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001, s. 5; alebo *Korupcia na Slovensku*. Bratislava: Svetová banka, USAID, 2000.

<sup>109</sup> Robert Klitgaard, prezident Claremont Graduate University v Kalifornii, USA. Je považovaný za jedného z najväčších expertov na korupciu a bol poradcom mnohých vlád pri tvorbe inštitucionálnych reforiem.

<sup>110</sup> *Informácia o analýze stavu vnímania korupcie v SR*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2002.

<sup>111</sup> *Korupcia na Slovensku: Výsledky diagnostických prieskumov*. Bratislava: Svetová banka, USAID, 2000.

**Graf 1****Podiel podnikateľov, ktorí sa za posledné dva roky stretli s úplatkárstvom (v %)**

**Zdroj:** *Korupcia na Slovensku. Prieskum Svetovej banky z roku 2000.*

## 2.2. ZNÍŽENIE ROZSAHU KORUPCIE

V prípade obchodného registra pred jeho reformou bolo možné hovoriť o korupcii, ktorej cieľom bolo získať výhodu pri zapisovaní právne relevantných skutočností do registra nevyhnutných pre podnikanie. Viacerými v predchádzajúcej kapitole popísanými opatreniami sa podarilo túto korupciu eliminovať, o čom svedčí aj hodnotenie expertov, ktorí pre Transparency International Slovensko posudzovali<sup>112</sup> rôzne opatrenia, prijaté vládou v rokoch 2002 až 2006 podľa ich dôležitosti, a práve reforme Obchodného registra SR prisúdili prvé miesto.

<sup>112</sup> Sičáková-Beblavá – Nechala (2006), s. 25.

Podobne bola reforma Obchodného registra SR hodnotená aj tými, ktorých sa dotýkala najviac, teda podnikateľmi. Naznačuje to aj prieskum verejnej mienky Inštitútu pre verejné otázky, ktorý v roku 2003, teda v čase presadenia a začiatku implementácie reformy, skúmal názory „ekonomických elít“<sup>113</sup> na vývoj v jednotlivých oblastiach podnikateľského prostredia. Pokiaľ ide o korupciu, dosiahlo hodnotenie vývoja v obchodnom registri (hodnotený bol rok od parlamentných volieb 2002) vôbec najlepšie hodnotenie – zlepšenie konštatovalo 20 percent respondentov a zhoršenie len deväť percent z nich, kým v predchádzajúcich hodnoteniach podiel respondentov, konštatujúcich zhoršenie, výrazne prevyšoval tých, ktorí konštatovali zlepšenie.

Činnosť obchodného registra sa v súlade s cieľmi, ktoré si vo svojich programových vyhláseniach kládli obe vlády Mikuláša Dzurindu, reformou výrazne zefektívnila. Zároveň jednotlivé reformné kroky odstránili kľúčové príčiny, ktoré viedli k vytváraniu korupčného prostredia v registri.

- Register sa sprístupnil na internete, čím významne klesol previs dopytu nad ponukou, pretože veľkú časť dopytu voči registru a jeho personálu generovalo poskytovanie informácií a nie zmeny v samotnom registri.
- Agendu registra prevzali vyšší súdni úradníci, čo rovnako prispelo k zvýšeniu kapacity registra a tým k eliminácii prevahy dopytu nad ponukou.
- Zmeny sa uskutočňujú prostredníctvom štandardizovaných formulárov, čo zrýchlilo a stransparentnilo úkony v registri.
- Registračné súdy overujú údaje len z formálneho hľadiska, pričom za ich presnosť nesie právnu zodpovednosť navrhovateľ, čo takisto významne odbremenilo pracovníkov registra a umožnilo zrýchlenie jeho činnosti.
- Register má 5-dňovú záväznú lehotu na uskutočnenie zápisu, čo eliminuje svojvôľu úradníkov.

Ako kľúčové pre zúženie, respektíve eliminovanie priestoru pre korupciu v rámci činnosti obchodného registra sa javia nasledujúce reformné opatrenia:

- výrazné zúženie voľnosti rozhodovania úradníkov (štandardizované formuláre, krátka lehota na uskutočnenie zápisu);
- výrazné rozšírenie počtu osôb, ktoré sa touto agendou zaoberajú (zapojenie vyšších súdnych úradníkov);
- eliminácia overovania zapisovaných skutočností (súd overuje zapisované údaje len formálne, nenesie zodpovednosť za ich presnosť).

---

<sup>113</sup> *Názory ekonomických elít na trendy a problémy slovenskej ekonomiky*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, marec 2004.



### **2.3. KLÚČOVÉ FAKTORY ÚSPECHU REFORMY**

Pri skúmaní účinnosti reformy obchodného registra na elimináciu problémov, ktoré vytvárali korupčný potenciál v tejto oblasti, sa ako kľúčové pre dosiahnutie cieľa javí správna kombinácia opatrení a ich načasovania. Ak by sa totiž reformné kroky prijímali v poradí, ktoré by síce malo ambíciu znížiť rozsah svojoľnosti úradníkov či dĺžky konania, ale zároveň (alebo ešte predtým) by sa neprijali opatrenia, ktoré by vyrovnávali previs dopytu po službách registra nad ich ponukou a nezvyšovali by kapacitu registra, s vysokou mierou pravdepodobnosti by sa nedalo z hľadiska dosiahnutých cieľov hovoriť o úspešnej reforme.

Príkladom iného rozloženia reformných krokov môže byť Kataster nehnuteľností, kde určenie pevných lehôt má len formálny charakter a celé roky nebolo rešpektované (a teda zároveň sa nezužoval ani priestor na korupciu) pre nedostatočnú kapacitu katastra, ktorú nezvyšovali nijaké sprievodné opatrenia.

V prípade reformy činnosti obchodného registra sa teda dá hovoriť o kombinácii niekoľkých reformných faktorov, ktoré sa hlavnou mierou podieľali na úspešnej eliminácii problému korupcie. Predovšetkým išlo o zvolenie vhodných nástrojov a správne načasovanie ich presadenia a implementácie.

## **3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA REFORMY**

### **3.1. MOTIVÁCIA**

Potreba reformy Obchodného registra SR bola pri formulovaní programového vyhlásenia vlády Mikuláša Dzurindu na konci roku 1998 široko zdieľaná všetkými významnými predstaviteľmi či tvorcami hospodárskej politiky novej vlády. Ako už bolo vysvetlené, obchodný register bol podnikateľmi vnímaný ako jedna z najkorupčnejších inštitúcií a jeho fungovanie pred reformou predstavovalo vážnu prekážku podnikania. Význam efektívneho obchodného registra s rozvojom podnikania na Slovensku (a so zvyšujúcim sa záujmom zahraničných investorov o pôsobenie na slovenskom trhu) rástol a jeho podoba – s problémami, popísanými vyššie – začala byť neudržateľná.

To, čo Dzurindovu vládu v kontexte reformy obchodného registra najviac odlišovalo od predchádzajúcej Mečiarovej vlády – a čo preto môže byť jedným z hlavných dôvodov, pre ktoré sa táto reforma napriek dlhotrvajúcim problémom neuskutočnila skôr – je okrem obrovského rozdielu v reformnej a odbornej kapacite (v prospech Dzurindovej vlády) najmä rozdielnosť v hodnotovej a ideologickej výbave kľúčových politických aktérov týchto dvoch období. Kým Mečiarova vláda bola charakteristická presvedčením o prospešnosti masívnych verejných investícií a zasahovania štátu do ekonomiky, veľká časť Dzurindovej vlády (najmä z radov vtedy najsilnejšej vládnej strany SDK) sa deklarovala ako „pravicovo orientovaná“

a hlásala prospešnosť väčšej ekonomickej slobody (menšej byrokracie) a podporu súkromnému podnikaniu (pre ktoré bol obchodný register vážnou bariérou). Zároveň boli dôvody, ktoré viedli k situácii v obchodnom registri (predovšetkým dĺžka konania), ako aj ich dôsledky (problémy pre rozvoj podnikania a príchod nových investorov) po voľbách v roku 1998 natoľko zjavné, že aj politickí aktéri, pre ktorých zlepšenie podnikateľského prostredia nebolo prioritou (napríklad koalíčná ľavicová SDL), akceptovali reformné aktivity v tejto oblasti.

V snahe výrazne zlepšiť podnikateľské prostredie s dôrazom na zvýšenie atraktivity Slovenska pre zahraničných investorov bola reforma obchodného registra jedným z logických a nevyhnutných krokov, ak mali byť ambície vlády obnoviť rovnovážny vývoj ekonomiky, ozdraviť ju a vytvoriť prostredie pre rast životnej úrovne, naplnené.

Dá sa teda konštatovať, že hlavným motívom prvej Dzurindovej vlády, ktorá reformu obchodného registra rozbehla, bola kombinácia ekonomickej nevyhnutnosti, hodnotovej orientácie a celkovej snahy ozdraviť slovenskú ekonomiku. Reformu obchodného registra s explicitne uvedenými cieľmi obsahovali programové vyhlásenia oboch Dzurindových vlád a jej gestorom sa stalo ministerstvo spravodlivosti, pod ktorého gesciu registrové súdy, ktoré plnili úlohy registra, spadali. Tým pribudol medzi zdôrazňované motívy reformy jeden nový – kým pre tvorcov hospodárskej politiky (po roku 1998 najmä ministerstvo financií, podpredseda vlády SR pre ekonomiku, ministerstvo hospodárstva a ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku) bola hlavnou motiváciou podporovania reformy obchodného registra snaha prispieť ku skvalitneniu podnikateľského prostredia, ministerstvo spravodlivosti zdôrazňovalo protikorupčný charakter tejto reformy.

### 3.2. TRAJEKTÓRIA SCHVÁLENIA

Prijímanie jednotlivých opatrení, ktoré boli súčasťou reformy obchodného registra, vychádzalo z *Programového vyhlásenia vlády SR* v roku 1998, ktoré ako cieľ deklarovalo zefektívniť činnosť obchodného registra „zjednodušením prístupu k obchodnému registru a zrýchlením konania“, a tiež z *Programového vyhlásenia vlády SR* z roku 2002, ktoré úlohu formulovalo ako „vytvorenie predpokladov pre zefektívnenie práce v Obchodnom registri, vrátane legislatívneho a technického zabezpečenia smerujúceho k možnosti podávania návrhov v elektronickej forme“.<sup>114</sup>

Konkrétne úlohy v prvej etape reformy obchodného registra vyplývali z vládneho uznesenia, prijatého 13. septembra 2000.<sup>115</sup> Týmto uznesením vláda schválila materiál nazvaný *Zlepšenie právneho a regulačného rámca na podporu podnikania a investícií*, ktorý obsahoval okrem iného aj konkrétne opatrenia na zlepšenie situácie v činnosti obchodného registra. Od roku 2001 sa spustila riadna prevádzka Obchodného registra SR na internete, ktorá tvorila dôležitú súčasť plánu – pomohla odbremeniť chronicky preťažené registrové súdy, a tým vytvorila

<sup>114</sup> *Programové vyhlásenie vlády SR 1998*, s. 38. a *Programové vyhlásenie vlády SR 2002*, s. 34.

<sup>115</sup> Uznesenia Vlády SR číslo 703 z 13. 9. 2000.

predpoklady na výrazné skrátenie lehôt pri zapisovaní nových spoločností alebo zmien v tých existujúcich. Nasledovalo prijatie možnosti zrýchleného konania pri zapisovaní do obchodného registra za legálny poplatok. V roku 2003 predložil minister spravodlivosti D. Lipšic zákon o obchodnom registri, ktorý sa po schválení v parlamente stal chrbtovou kosťou celej reformy, pretože zaviedol množstvo vyššie uvedených opatrení, ktoré mali za cieľ jednak zefektívniť činnosť obchodného registra, zúžiť voľnosť v rozhodovaní registračných úradníkov na minimum a zaviesť transparentné pravidlá fungovania registra, a tiež zásadne zrýchliť jeho konanie.

Od prijatia prvých opatrení v roku 1999 do schválenia zákona, ktorý reformu obchodného registra v roku 2003 zavíril, prešli štyri roky. Schválené zmeny v registri neboli dodnes spochybnené ani zmenené, jedinou eventuálnou zmenou je uvažované obnovenie povinnosti spísať notársku zápisnicu aj pri založení spoločnosti s ručením obmedzením jediným spoločníkom.<sup>116</sup> Obchodný register SR dnes nie je pre podnikateľské prostredie problémom – nevyskytuje sa v nijakom výpočte problémových oblastí podľa podnikateľských organizácií za posledné roky.

Obchodný register je dokonca jednou z mála oblastí, kde pokračuje reforma v duchu pôvodne schválenej trajektórie. Ministerstvo spravodlivosti SR totiž od 1. augusta 2007 zaviedlo elektronické služby Obchodného registra SR,<sup>117</sup> ktoré umožňujú založiť obchodnú spoločnosť elektronicky (podmienkou je zaručený elektronický podpis žiadateľa) a takisto získavať z registra dokumenty, použiteľné aj na právne úkony.

### 3.3. NAJVÝZNAMNEJŠIE ZÁUJMOVÉ SKUPINY ZA A PROTI REFORME

Najvýznamnejšou záujmovou skupinou, ktorá podporovala presadenie reformy obchodného registra, bola podnikateľská obec. Podnikateľské organizácie, prieskumy medzi podnikateľmi a ekonomickými elitami aj správy medzinárodných inštitúcií pred reformou opakovane poukazovali na to, že zlé fungovanie obchodného registra patrí medzi najväznejšie problémy (v tom čase spolu s nedostupnosťou úverov) podnikateľského prostredia, a že výrazne brzdí rozvoj podnikania na Slovensku. Motivácia podnikateľov teda bola výsostne praktická a podpora reformy bola v ich vlastnom záujme.

Pozoruhodné je, že reforma prakticky nemala odporcov – jedinou výhradou bolo, že starý systém (s overovaním pravdivosti uvádzaných skutočností) znižoval riziko podvodov. Je symptomatické, že najviac túto tézu artikulovali predstavitelia Notárskej komory SR, ktorá sa však v tejto veci ocitla v konflikte záujmov. Reforma obchodného registra totiž notárom odobrala významnú časť agendy (a z nej vyplývajúcich poplatkov), podľa viceprezidenta Notárskej komory SR Milana Kováča až 25 percent.<sup>118</sup> Príčinou bolo zrušenie povinnosti založiť spoločnosť s ručením obmedzeným, ktorá má len jedného spoločníka, formou notárskej zápisnice. Ministerstvo

<sup>116</sup> Pozri *Notári chcú zaručený biznis. Trend*, 25. 9. 2006.

<sup>117</sup> Prostredníctvom portálu verejnej správy <http://www.portal.gov.sk>.

<sup>118</sup> *Notári chcú zaručený biznis. Trend*, 25. 9. 2006.

spravodlivosti SR – predkladateľ reformy – však argumentovalo, že toto rozhodnutie urobilo po zvážení obáv z vyššieho rizika podvodov, ktoré sa ani neskôr nepotvrdilo. Naopak, ďalší vývoj podľa predkladateľov potvrdil, že išlo o nadbytočný administratívny úkon. Celkovo možno konštatovať, že obava z rozšírenia podvodov, založených na uvádzaní nepravdivých skutočností pri zápise do obchodného registra, sa po implementovaní reforme nepotvrdila.

Reformu v počiatočnej fáze kritizovali aj niektorí podnikatelia, nie však pre jej obsah, ale pre jej nedostatočné tempo a razanciu.<sup>119</sup> Podobne – teda pozitívne, a ak kriticky, tak len za nedostatočnú rýchlость – bola reforma obchodného registra vnímaná a reflektovaná všetkými relevantnými médiami.

Vzťah médií k tejto reforme dobre reprezentujú niektoré titulky zo správ v mienkotvorných slovenských denníkoch. *Dobré nápady sa zle presadzovali*, znel titulok článku,<sup>120</sup> interpretujúci hodnotenie prvej Dzurindovej vlády nezávislými ekonómami, žurnalistami a manažermi pred voľbami v roku 2002. *Obchodný register by mal byť lepší a rýchlejší*, bol názov textu<sup>121</sup> o úmysle pokračovať v reforme obchodného registra na začiatku funkčného obdobia druhej Dzurindovej vlády. *Obchodný register zlepšil prácu*, konštatovali novinári po tom, čo vláda v apríli 2003 prijala návrh opatrení na zlepšenie činnosti obchodného registra. *Obchodný register je rýchlejší*, konštatoval novinový titulok<sup>122</sup> po tom, čo zákon o obchodnom registri nadobudol účinnosť.<sup>123</sup> V priebehu celého sledovaného obdobia sa kritika reformy obchodného registra v médiách (s výnimkou už spomínanej kritiky, ktorá sa týkala pomalosti procesu) nevyskytla.

### 3.4. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH/ZAHRANIČNÝCH INŠTITÚCIÍ

Fungovanie obchodného registra patrilo medzi sledované oblasti v rámci predvstupových rokovaní Slovenskej republiky s Európskou úniou (EÚ) a pokroky pri reformy boli pravidelne zaznamenávané v pravidelnej správe Európskej komisie pre Slovensko. O problémoch registra informovala aj Svetová banka, ktorá ich zaznamenávala vo svojich prieskumoch ako jeden z najväčších problémov v slovenskom podnikateľskom prostredí z pohľadu zahraničných investorov,<sup>124</sup> a tiež jeho reformu vláde odporúčala.

O „tvrdom“ vplyve medzinárodných inštitúcií možno v súvislosti s reformou obchodného registra hovoriť v súvislosti so sprístupnením výpisov z registra všetkým, ktorí o to požiadajú (pred reformou sa spisy v registri považovali za súdne spisy a v zmysle vtedy platného Občianskeho súdneho poriadku do nich mohli nahliadať len osoby, ktoré preukázali takzvaný

<sup>119</sup> *Prieskum názorov ekonomických elit*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001.

<sup>120</sup> *Sme*, 25. 5. 2002.

<sup>121</sup> *Sme*, 4. 4. 2003.

<sup>122</sup> *Hospodárske noviny*, 24. 4. 2003.

<sup>123</sup> *Sme*, 3. 2. 2004.

<sup>124</sup> Pozri [http://www.transparency.sk/studie/030807\\_volno.PDF](http://www.transparency.sk/studie/030807_volno.PDF).

oprávnený záujem). Keďže sprístupňovanie výpisov predpokladali smernice EÚ, musela Slovenská republika realizovať potrebné opatrenia ešte pred vstupom krajiny do Európskej únie v rámci zosúlad'ovania slovenského práva a práva EÚ. Podobná forma „tvrdého vplyvu“ sa neskôr týkala zavedenia elektronických služieb, ktoré okrem zákona o Obchodnom registri (v termíne do augusta roku 2007) predpokladali aj smernice Európskej únie.<sup>125</sup>

#### **4. HYPOTÉZY A ZÁVERY**

Reforma Obchodného registra je z hľadiska politickej ekonómie zaujímavá ako príklad zmeny, ktorú sa podarilo presadiť bez väčších problémov (s výnimkou technických, ktoré ako jediné reformu brzdili), a to spôsobom, ktorý sa aj štyri roky po jej realizácii javí ako udržateľný a vitálny – čo napokon dokazuje aj pokračovanie reformy v podobe ďalších opatrení na zlepšenie jeho fungovania napriek zmene vlády, hoci do istej miery sprevádzané vonkajším tlakom (prispôsobenie sa smernici EÚ).

Ukázalo sa, že ak reforma nemá silných oponentov, sú jej presadenie a realizácia limitované iba invenčnosťou, organizačnými schopnosťami reformátorov, technickými a finančnými obmedzeniami. Keďže motív brzdíť alebo brániť reforme obchodného registra mali iba tie záujmové skupiny, ktoré na predchádzajúcom stave tejto inštitúcie profitovali (niektorí pracovníci registra, čiastočne Notárska komora), a inak reforma prinášala iba nesporné zlepšenia a benefity, bola jednou z mála reforiem uskutočnených na Slovensku po roku 1998 prakticky bez verejných oponentov.

Reforma obchodného registra tiež naznačila, že pre rýchle a úspešné presadenie reformy nemusí stačiť len absencia verejných odporcov zmeny, ale že je potrebná aj dobre zorganizovaná záujmová skupina, ktorá vyvíja permanentný tlak na presadenie zmien. Pochopiteľne, presadenie reformy, ktorá má takmer iba „vít'azov“ a žiadnych „porazených“, je veľmi špecifickým príkladom, a preto je platnosť záverov, ktoré by mohli z jej úspechu vyplynúť, pomerne obmedzená.

Hypotézu o potrebe dobre zorganizovanej záujmovej skupiny, ktorá vytvára pre reformu podporu, možno vysloviť na základe porovnania s Katastrom nehnuteľností SR, ktorý trpel podobnými problémami ako obchodný register (dlhé čakacie lehoty, netransparentné konanie, vysoká miera vnímanej korupcie). Kým pri obchodnom registri bola reforma v životnom záujme dobre zorganizovanej záujmovej skupiny podnikateľov, pri katastri nehnuteľností mala záujem presadiť zmeny síce početnejšia, ale podstatne menej zorganizovaná skupina vlastníkov nehnuteľností či tých, ktorí by sa nimi radi stali. Kataster nehnuteľností tiež prechádza reformou, ktorá v základných aspektoch pripomína reformu obchodného registra, tá sa však pohla až po

---

<sup>125</sup> Smernice, ktoré sa vzťahujú k problematike Obchodného registra: Prvá smernica Rady 68/1964/EHS, Druhá smernica Rady 77/91/EHS, Tretia smernica Rady 78/855/EHS, Šiesta smernica Rady 82/891/EHS, Jedenásta smernica Rady 89/666/EHS a Dvanásť smernica Rady 89/667/EHS.

tom, čo trh s nehnuteľnosťami začal citeľne expandovať, a keď sa aj tu objavili silné a dobre zorganizované záujmové skupiny (developeri, realitní makléri a pod.). Navyše, kataster sa od registra líši aj väčšou komplikovanosťou agendy (napríklad pre mimoriadne rozdrobené vlastníctvo a množstvo sporov, daných predovšetkým uhorským dedičským právom), čo reformu katastra sťažuje. V prípade katastra taktiež nie je možné pristúpiť na zapisovanie údajov bez ich overovania, pretože výpis s katastra je spôsobilý na právne úkony a slúži na potvrdenie vlastníckeho práva. Tento aspekt „závažnosti“ údajov v katastri robí metódu, ktorá bola úspešne uplatnená pri reforme obchodného registra a výrazne prispela k zrýchleniu jeho činnosti, neuplatniteľnou.

Reforma obchodného registra tiež ukázala, že napriek nespochybniteľnej akútnej potrebe, silnej podpore a absentujúcemu odporu (čo sú takmer ideálne podmienky) je presadenie a realizácia hlbokých systémových zmien sprevádzaná vysokými časovými a finančnými nákladmi a vyžaduje si veľké nasadenie kompetentných inštitúcií. To naznačuje odpoveď pri úvahách o problémoch s presadzovaním reforiem v menej žičlivých podmienkach.

## LITERATÚRA

1. *Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení, apríl 2000 – december 2001*. Bratislava: INEKO, 2002.
2. *Informácia o analýze stavu vnímania korupcie v SR*. Bratislava, Úrad vlády SR, 2002.
3. *Korupcia na Slovensku: Výsledky diagnostických prieskumov*. Bratislava: Svetová banka, USAID, 2000.
4. *Korupcia na Slovensku*. Bratislava: Svetová banka, 2000.
5. *Názory ekonomických elít na trendy a problémy slovenskej ekonomiky*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, marec 2004.
6. *Notári chcú zaručený biznis*. Trend, 25. 9. 2006.
7. *Právne, regulačné a daňové úpravy na pritiahnutie priamych zahraničných investícií*. Bratislava: Poradenská služba pre zahraničné investície a Svetová banka, 1999.
8. *Prieskum názorov ekonomických elít*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001.
9. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* (30. 10. 1998 do 15. 10. 2002). Bratislava: Úrad vlády SR, 1998. [http://www.government.gov.sk/VLADA/VLADA\\_1998/PROG\\_VYHL/sk\\_programove\\_vyhlasenie\\_1998.shtml](http://www.government.gov.sk/VLADA/VLADA_1998/PROG_VYHL/sk_programove_vyhlasenie_1998.shtml)
10. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* (16. 10. 2002 – 14. 7. 2006). Bratislava: Úrad vlády SR, 2002. [http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove\\_vyhlasenie\\_vlady-20021104.rtf](http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf)
11. *Projekt HESO – výsledky za 4. štvrťrok 2003*. Bratislava: INEKO, 2004.
12. Sičáková-Beblavá, E. – Nechala, P.: *Protikorupčné minimum 2006*. Bratislava: TIS, 2006.
13. *Správa o boji proti korupcii*. Bratislava: Úrad vlády SR, jún 2001.
14. Zemanovičová, D. – Sičáková, E. – Ondrejka, P.: *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. Bratislava: CPHR – TIS, 2001. [http://www.transparency.sk/studie/030807\\_volno.PDF](http://www.transparency.sk/studie/030807_volno.PDF)

# EKONOMICKÉ NÁSTROJE

## RÝCHLOSTNÉ PRÍPLATKY V KATASTRI NEHNUTEĽNOSTÍ AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

Zuzana Fialová

### 1. ÚVOD

Kataster nehnuteľností v Slovenskej republike predstavuje geometrické určenie, súpis a popis nehnuteľností. Súčasťou katastra sú aj údaje o právach k nehnuteľnostiam. Kataster nehnuteľností slúži ako informačný systém, najmä na ochranu práv k nehnuteľnostiam, na daňové a poplatkové účely, na oceňovanie nehnuteľností, na ochranu poľnohospodárskeho a lesného pôdneho fondu a na budovanie iných informačných systémov o nehnuteľnostiach.

Ústredným orgánom štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností je Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, ktorý riadi a usmerňuje **katastrálne úrady** a **správy katastra**. Katastrálny úrad vykonáva správu na území kraja. Správa katastra pôsobí na úrovni okresu a okrem iných činností, ktoré vykonáva, rozhoduje v katastrálnom konaní, zapisuje práva k nehnuteľnostiam, spravuje a aktualizuje kataster v súlade s právnym stavom a so skutočným stavom na základe ohlásených a zistených zmien, vydáva verejné listiny, ktoré potvrdzujú práva a povinnosti k nehnuteľnostiam, ako aj iné skutočnosti týkajúce sa nehnuteľností, poskytuje informácie z katastra a rozhoduje v pochybnostiach o predmete evidovania v katastri.

**Kataster obsahuje** tieto údaje:

- a) geometrické určenie a polohové určenie nehnuteľností a katastrálnych území;
- b) parcelné čísla, druhy a výmery pozemkov, súpisné čísla stavieb, údaje o príslušnosti pozemkov k zastavanému územiu obce, údaje o druhoch chránených nehnuteľností, o cenách poľnohospodárskych a lesných pozemkov a údaje o využívaní nehnuteľností, vybrané údaje na začlenenie pozemkov do poľnohospodárskeho pôdneho fondu alebo do lesného pôdneho fondu, údaje o bonitovaných pôdnoekologických jednotkách, vybrané údaje na tvorbu a ochranu životného prostredia a vybrané údaje pre iné informačné systémy o nehnuteľnostiach;
- c) údaje o právach k nehnuteľnostiam, údaje o vlastníkoch nehnuteľností a o iných oprávnených z práv k nehnuteľnostiam, ak ide o fyzickú osobu – meno, priezvisko, rodné priezvisko, dátum narodenia, rodné číslo a miesto trvalého pobytu, ak ide o právnickú osobu –

- názov, sídlo a identifikačné číslo, ako aj údaje o skutočnostiach súvisiacich s právami k nehnuteľnostiam;
- d) údaje o základných a podrobných polohových bodových poliach alebo údaje o bodových poliach;
  - e) sídelné a nesídelné geografické názvy.<sup>126</sup>

V katastrálnom konaní sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, rozhoduje sa o zmenách hraníc katastrálnych území, o prešetrovaní zmien údajov katastra, o oprave chýb a o obnove katastrálneho operátu. Práva k nehnuteľnostiam zo zmlúv sa zapisujú do katastra **vkładom**. Právne **účinky** vkladu vznikajú na základe **právoplatného rozhodnutia správy katastra o jeho povolení**.

Slovenská republika má jeden z najkomplikovanejších katastrov v Európe. Súvisí to s dedičstvom „uhorského katastra“ s mimoriadne veľkým počtom malých parciel (uhorské dedičské právo umožňovalo drobenie majetku podľa počtu dedičov), ale aj s tým, že uhorská šľachta sa snažila panovníkovi ubrániť pred zdanením a preto územie Slovenska nebolo dobre premerané. Počas komunizmu sa zmeny vlastníctva pôdy evidovali zle, alebo sa neevidovali vôbec. A hoci po roku 1990 vzniklo niekoľko reštitučných zákonov prinavracajúcich vlastníkom pôvodný majetok, dodnes prebieha množstvo súdnych sporov o vlastnícke práva.

Slovenskí katastrálni právnici sa však ako prví v Európe zaslúžili o to, že sa ešte v ČSFR prijal zákon, na základe ktorého sa zjednotila právna a geodetická evidencia vlastníckych práv presunutím vkladovania vlastníckych práv zo štátnych notárstiev na špecializovanú štátnu správu. Tento model zjednoteného geodetického (technického) a právnického (registrácia vlastníckych práv) katastra sa postupne rozširuje po Európe.<sup>127</sup>

Od tých čias bol kataster SR viackrát reformovaný, pričom nie všetky reformy prospeli jeho efektívnemu fungovaniu. Príkladom môže byť presun katastra do všeobecnej štátnej správy v roku 1996, vďaka ktorému sa jeho riadenie stalo dvojcestným – organizačné bolo horizontálne a odborné vertikálne. Takisto v roku 2004, keď vláda uvažovala o zoštíhlení počtu ústredných orgánov štátnej správy, pokúšala sa presunúť Úrad geodézie, kartografie a katastra SR pod ministerstvo pôdohospodárstva či pod ministerstvo spravodlivosti.

S rozvojom súkromného sektora a najmä s naštartovaním hospodárskych reforiem sa však kataster stal „úzkym hrdlom“ hospodárskeho rozvoja. Organizačno-personálne zabezpečenie správ katastra nezohľadňovalo ani ambiciózne informačný obsah katastra SR, ani zvyšujúci sa počet podaní s rýchle sa rozvíjajúcim trhom s nehnuteľnosťami, ani komplikovanú históriu slovenského katastra. V dôsledku toho správy katastra chronicky nedodržiavali zákonné lehoty

<sup>126</sup> Paragraf 7 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov (katastrálny zákon).

<sup>127</sup> Tento trend odporúčajú využívať medzinárodné organizácie, ako sú EuroGeographics a Pracovné spoločenstvo pre pozemkový manažment (WPLA) pri Výbore pre ľudské sídla EHK OSN aj ostatným štátom.



na vybavenie žiadostí o vklad, v niektorých prípadoch boli zákonné lehoty prekračované aj viac ako desaťnásobne. Táto situácia vytvorila dobré podmienky pre korupčné prostredie. Ako nástroj zamedzujúci podplácaniu pracovníkov katastra za urýchlenie konania bolo navrhnuté zavedenie rýchlostného príplatku, ktorý by zabezpečil legálnosť možnosti prednostného vybavenia podaní tých, čo zaplatia vyšší správny poplatok.

## 2. DETAILNÝ OPIS NÁSTROJA

Urýchlené konanie o návrhu na vklad do katastra nehnuteľností za príplatok je zakotvené v dvoch zákonoch. Podľa § 32 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam, v znení neskorších predpisov (ďalej len katastrálny zákon):

*(1) Správa katastra rozhodne o návrhu na vklad do 30 dní odo dňa doručenia návrhu na vklad.*

*(3) Správa katastra môže rozhodnúť na základe žiadosti o urýchlené konanie o návrhu na vklad a zaplatení správneho poplatku do 15 dní odo dňa doručenia návrhu na vklad. Ak v tejto lehote nerozhodne, rozhodne v lehote podľa ods. 1.*

Výšku príplatku určuje zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, ktorý v prílohe – sadzobníku poplatkov všeobecnej štátnej správy v položke 11 uvádza:

***Správny orgán vyberie poplatok podľa tejto položky vo výške 8 000 Sk, ak účastník konania pri doručení návrhu na vklad do katastra nehnuteľností žiada rozhodnúť o vklade urýchlene do 15 dní.***

Ide teda o pomerne jednoduchý nástroj, ktorý dáva možnosť požiadať o ukončenie konania v lehote 15 dní. Zákon však v istom zmysle počíta aj s nedodržaním tejto expresnej lehoty, keďže priamo uvádza, že ak úrad 15-dňovú lehotu nestihne, príplatok žiadateľovi vráti a konanie vybaví v štandardnej zákonnej lehote.

Novela zákona o správnych poplatkoch, ktorá zaviedla príplatok za urýchlené 15-dňové konanie o návrhu na vklad do katastra nehnuteľností bola schválená Národnou radou SR (NR SR) v decembri 2003 a nadobudla účinnosť 1. januára 2004, pričom výška príplatku pri schválení novely bola 5 000 Sk. Nasledovala novela katastrálneho zákona z dielne Úradu geodézie, kartografie a katastra SR. Doplnilo sa ustanovenie, že správa katastra môže rozhodnúť na žiadosti o urýchlené konanie o návrhu na vklad a zaplatení správneho poplatku do 15 dní odo dňa doručenia návrhu na vklad. Materiál bol predložený a schválený na rokovaní vlády SR v decembri 2003. Návrh zákona bol následne schválený NR SR v marci 2004.

Tento nástroj sa v praxi ukázal ako účinný pod podmienkou, že bol podporený inými systémovými i nesystémovými opatreniami smerujúcimi k zníženiu počtu čakajúcich žiadostí nevybavených v zákonnej lehote, ktorých boli a naďalej sú v mnohých okresoch tisícky. K zníženiu počtu žiadostí nevybavených v zákonnej lehote prispela napríklad jednorazová účelová dotácia vlády pre kataster nehnuteľností v roku 2002 vo výške 19,1 mil. Sk.<sup>128</sup> Určitému odľahčeniu správ katastra v zmysle zníženia počtu stránok pomohlo aj bezplatné verejné sprístupnenie katastrálneho internetového portálu od roku 2007, kde môže ktokoľvek získať informatívny výpis z listu vlastníctva, ako aj iné informácie, ktoré databáza poskytuje.

Hoci sa katastrálnym úradom vďaka týmto i ďalším opatreniam podarilo za posledné roky obmedziť nedodržiavanie zákonnej lehoty, stále nie sú schopné dodržiavať ju na sto percent. Najhoršia situácia pretrváva v hlavnom meste a okolí, kde je najdynamickejší trh s nehnuteľnosťami. Podľa informácií z Úradu geodézie, kartografie a katastra SR vek najstaršieho nevybaveného vkladu na bratislavskom katastri bol za prvý štvrtrok 2007 päť mesiacov. Hoci oproti stavu pred pár rokov je to výrazné zlepšenie, stále sa niekoľkonásobne prekračuje zákonná lehota.

Zavedenie rýchlostného poplatku však nepriamo spôsobilo pretrvávanie prietahov v tých okresoch, kde je najväčší počet podaní. Tieto výhrady sa okrem Bratislavy týkajú najmä katastrálnych úradov v mestách Trnava, Trenčín, Košice, kde zápisy do katastra trvajú niekoľko mesiacov, a v niektorých prípadoch aj niekoľko rokov. Pri obmedzenej personálnej a technickej kapacite úradov totiž dochádza k situácii, že podania s príplatkom majú prioritu na úkor podaní bez príplatku. Pri tých druhých by mala platiť tridsaťdňová zákonná lehota, tú však úrady spravidla nedodržiajú. Problémové katastrálne úrady kalkulujú s tým, že ak sa žiadateľ o vklad neponáhľa tak, aby bol ochotný zaplatiť rýchlostný príplatok, bude mať trpezlivosť aj pri porušení štandardnej zákonnej lehoty.

Tento nástroj, ktorého hlavným cieľom je odstránenie korupcie, nemožno považovať za komplexný, pretože neodstraňuje korupčné prostredie a nerieši situáciu „tolerovaného“ nedodržiavania zákona štátnou správou. Dáva možnosť legálnou cestou obísť prietahy prostredníctvom zvýšeného správneho poplatku tým, ktorí by sa pravdepodobne bez tejto možnosti uchýlili k dávaniu úplatkov.

---

<sup>128</sup> *Správa o plnení uznesenia Vlády SR č. 215/2002 a návrh opatrení stabilizujúcich výsledky dosiahnuté pri jeho plnení*. Bratislava: Úrad geodézie, kartografie a katastra, 2003.

### 3. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Kataster nehnuteľností bol od konca 90. rokov pravidelne spomínaný v prieskumoch verejnej mienky ako jedna z inštitúcií s pretrvávajúcou korupciou.<sup>129</sup> Respondenti napríklad v roku 2002 uvádzali, že na katastri sa za urýchlenie konania platí 1 000 – 5 000 korún.<sup>130</sup>

Príčina korupcie bola otvorene pomenovávaná – organizačná a personálna poddimenzovanosť úradov, ktoré nie sú schopné spracovať narastajúci počet žiadostí. Následkom tohto stavu bolo nedodržovanie zákonných lehôt a výskyt stavu núdze, keď občan nemal inú možnosť získať v rozumnom čase svoje práva k nehnuteľnostiam. V situáciách, keď tieto omeškania predstavovali niekoľko mesiacov až rokov, dochádzalo k preukázateľným stratám na strane žiadateľov, z ktorých niektorí sa pokúšali domáhať sa kompenzácie súdnou cestou. V septembri 2000 sa predseda Úradu geodézie, kartografie a katastra SR pre denník *Pravda* vyjadril takto: „Uvedené lehoty sa plnia veľmi diferencovane, a to aj v okresoch, ktoré navzájom susedia. Príklad: v Dunajskej Strede vás vybaví na počkanie, ale v Komárne to nestihnú skôr ako za rok. Čakacia lehota v Žiline – 5 mesiacov, Tvrdošíne – 15 a Dolnom Kubíne – 20 mesiacov... Návrhov na vklad každý rok pribúda, ale pracovníkov katastrálnikov máme dnes menej ako v roku 1996, hoci ani vtedy ich počet nezodpovedal objektívnej potrebe. Katastrálne odbory sú jednoducho preťažené... Najmä v okresoch, kde treba čakať na zápis do katastra 16 alebo 20 mesiacov, je živná pôda aj na úplatkárstvo. Zatiaľ neviem ani o jednom usvedčenom prípade, ale šušká sa o všeličom. A bude sa dovtedy, kým to bude nedostatková služba. Dnes treba čakať na zápis vkladu do katastra. A bude sa čakať dovtedy, kým neodstránime príčinu. Zatiaľ väčšinou odstraňujeme následky.“<sup>131</sup>

Avšak podobne ako v iných oblastiach, korupcia na katastrálnych úradoch sa v tom období (1998 – 2004) veľmi ťažko dokazovala a postihovala. Príkladom bol prípad pracovníčky správy katastra v Bratislave, ktorú za branie úplatku súd odsúdil len na peňažnú pokutu vo výške dvoch tretín sumy úplatku, ktorý prijala. Navyše daná pracovníčka zostala pracovať na svojom pôvodnom mieste, čo jej nadriadení odôvodňovali jej odbornými kvalitami a nedostatkom pracovníkov.<sup>132</sup>

V pôvodných analýzach a návrhoch vlády z 2000 – 2002 sa uvažovalo o zavedení expresného príplatku postupne len v tých okresoch, kde už bol odstránený problém nahromadených nevybavených žiadostí z minulosti. Vláda i odborníci si teda boli vedomí toho, že príplatok za zrýchlené 15-dňové konanie môže situáciu ešte zhoršiť v zahltených okresoch, keďže môže viesť k sekundárnej korupcii. Jedným problémom teda je, že zrýchlené žiadosti sa vybavujú na úkor štandardných, a tie druhé sa dostávajú do ešte väčšieho sklzu. Avšak z hľadiska možnej korupcie je ešte horším stav, keď dochádza k podplácaniu úradníka preto, aby zaručil, že sa

<sup>129</sup> Pozri napríklad Ivantyšin – Sičáková (1999), s. 647; Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, (2003), s. 721.

<sup>130</sup> *Korupcia má na Slovensku hlbokú a dávnu tradíciu. Hospodárske noviny*, 8. 10. 2002.

<sup>131</sup> *Protí úplatkom novela zákona. Pravda*, 26. 9. 2000.

<sup>132</sup> *Ako sa u nás tresce úplatkárstvo. Pravda*, 23. 10. 2001.

žiadosť stihne naozaj vybaviť v expresnej lehote. Zákon totiž, ako bolo spomenuté vyššie, umožňuje úradu expresnú lehotu nedodržať, vrátiť príplatok a následne žiadosť vybaviť v štandardnej lehote. Šéf policajného Úradu boja proti korupcii to vyjadril nasledovne: „Darmo žiadateľ zaplatí zrýchlený poplatok, keď nedôjde v zrýchlenej lehote k zapísaniu. Pre neho to má potom význam ísť s úplatkom a dosiahnuť stopercentnú istotu, že to bude zavkladované a ešte aj v zrýchlenej lehote.“<sup>133</sup>

Neexistujú dáta poukazujúce na to, či expresný príplatok skutočne pomohol k odstráneniu korupcie. Podľa dostupných informácií však možno predpokladať, že sa tak stalo predovšetkým v okresoch, kde nie sú nahromadené žiadosti a niekoľkomesačné sklzy vo vybavovaní.

## **4. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA**

### **4.1. NAVRHOVATEĽ NÁSTROJA A JEHO MOTIVÁCIE**

Navrhovateľom novely zákona o správnych poplatkoch v roku 2003 bolo Ministerstvo financií SR a návrh bol schválený na zasadnutí vlády. Návrh bol motivovaný, podobne ako pri predchádzajúcom pokuse o jeho presadenie, potrebou odstránenia korupcie na správach katastra a katastrálnych úradoch. Druhým dôvodom bolo zefektívnenie činnosti katastra a zlepšenie podmienok pre rozvíjajúci sa trh s nehnuteľnosťami. Išlo o zavedenie legálnej možnosti prednostného vybavenia žiadosti o vklad do katastra.

### **4.2. PREDCHÁDZAJÚCE POKUSY PRESADIŤ IDENTICKÝ/PODOBNÝ NÁSTROJ**

Predchádzajúcim pokusom o zavedenie rýchlostného príplatku bola novela zákona o správnych poplatkoch (zákon č. 468/2000 Z. z.), ktorá obsahovala ustanovenie týkajúce sa žiadosti o urýchlené rozhodnutie vo veci návrhu na vklad do katastra nehnuteľností do desiatich pracovných dní. Takto formulovaná žiadosť sa mala spoplatniť vo výške päťnásobku príslušnej položky sadzobníka. Poplatok mal byť najmenej 5 000 Sk. Návrh však v legislatívnom procese neprešiel.

V roku 2002 sa vláda opäť zaoberala situáciou na katastroch a prijala *Návrh opatrenia na zlepšenie činnosti katastrálnych úradov a zavedenie registra katastra na internet*. Tento materiál pokračoval uznesením vlády č. 215/2002, ktorým sa vyčlenilo 19,1 mil. korún z prostriedkov získaných z tzv. malej privatizácie na odstránenie sklzov v práci správ katastra. Návrh opatrenia analyzuje príčiny a navrhuje riešenia sklzov, avšak priamo nespomína rýchlostný príplatok. Hovorí však, hoci dosť všeobecne, o nebezpečenstve korupcie ako o jednom z motívov úsilia o riešenie danej situácie.

---

<sup>133</sup> Korupcia na katastri. *Hospodárske noviny*, 18. 10. 2006.

Rýchlostný príplatok však uvádza správa Úradu geodézie, kartografie a katastra o plnení uznesenia vlády.<sup>134</sup> Tá v súvislosti s návrhom na posilnenie ľudského faktora na katastri zdôrazňuje nasledovné: „Treba si tiež uvedomiť, že práve pracoviská s prekračujúcou lehotou sú najviac ohrozované korupciou. Súčasne práve na týchto pracoviskách sa javí najvypuklejšie potreba zaviesť možnosť urýchleného vkladového konania za rýchlostný poplatok, čo za súčasného počtu zamestnancov nie je možné.“ Zavedenie urýchleného vkladového konania sa tu teda spája s personálnym posilnením úradov. V návrhoch opatrení správa ďalej špecifikuje: „V rámci novelizácie zákona o správnych poplatkoch bol navrhnutý expresný príplatok za urýchlenie rozhodovania o vklade práva do katastra nehnuteľností. Predpokladaný termín účinnosti od 1. január 2004.“ Tento návrh sa skutočne v roku 2003 premietol do legislatívnych krokov Ministerstva financií SR a vlády.

### 4.3. TRAJEKTÓRIA SCHVÁLENIA

Vládny návrh novely zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch bol predložený do parlamentu v auguste 2003. Tento zákon bol schválený 24. októbra 2003 a obsahoval už ustanovenie o možnosti urýchlenom rozhodnutí o návrhu na vklad do katastra za príplatok 5 000 Sk.<sup>135</sup> Za návrh zákona hlasovali poslanecké kluby ANO, KDĽ, SDKÚ, SMK a traja poslanci, ktorí neboli členmi poslaneckých klubov. Proti hlasoval klub KSS, kluby Smer, HZDS a klub nezávislých poslancov sa zdržali hlasovania.

Prezident R. Schuster vrátil 13. novembra 2003 tento zákon do NR SR na opätovné prerokovanie. Dôvodom vrátenia zákona bolo práve vyššie uvedené ustanovenie o možnosti urýchleného rozhodnutia o návrhu na vklad do katastra za príplatok. V rozhodnutí prezidenta sa uvádza:

„Každý má podľa čl. 20 ods. 1 prvej vety Ústavy SR právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu (čl. 20 ods.1 druhá veta Ústavy SR). Základné práva a slobody, medzi ktoré patrí aj právo podľa čl. 20 ods. 1 prvej vety Ústavy SR, sa zaručujú na území SR všetkým bez ohľadu na dôvody uvedené v čl. 12 ods. 2 prvej vete Ústavy SR, medzi ktoré patrí aj iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať (čl. 12 ods. 1 druhá veta Ústavy SR)... Podľa § 28 ods. 3 katastrálneho zákona právne účinky vkladu práv k nehnuteľnostiam do katastra nehnuteľností vznikajú na základe právoplatného rozhodnutia správy katastra o jeho povolení. Vzhľadom na uvedené mám pochybnosti o súlade čl. I splnomocnenia položky 11 schváleného sadzobníka správnych poplatkov, ktorý je prílohou zákona, s čl. 12 ods. 1 druhou vetou a s čl. 20 ods. 1 prvou vetou a druhou vetou Ústavy SR.“<sup>136</sup>

<sup>134</sup> *Správa o plnení uznesenia Vlády SR č. 215/2002 a návrh opatrení stabilizujúcich výsledky dosiahnuté pri jeho plnení.* Bratislava: Úrad geodézie, kartografie a katastra, 2003.

<sup>135</sup> *Vládny návrh zákona z 24. októbra 2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.* <http://www.nrsr.sk/appbin/Tmp/vlastn%FD%20materi%E1.doc>

<sup>136</sup> *Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vrátení zákona z 24. októbra 2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.* ČPT 461. <http://www.nrsr.sk>

Inými slovami, prezident argumentoval ústavnou zásadou o rovnakej ochrane práv a považoval možnosť urýchleného rozhodnutia o vklade do katastra, teda o nadobudnutí vlastníckeho práva za príplatok, za znevýhodňovanie tých občanov, ktorí si nepriplatia.

Prezident v rozhodnutí ďalej navrhuje, aby parlament pri opätovnom prerokovaní vypustil ustanovenie (splnomocnenie k položke 11 sadzobníka poplatkov), v ktorom sa ustanovuje možnosť urýchleného rozhodnutia o návrhu na vklad za príplatok.

Národná rada Slovenskej republiky po opätovnom prerokovaní schválila 4. decembra 2003 zákon v pôvodnom znení. Za pripomienku prezidenta hlasovali kluby KSS, HZDS a Smer, proti boli KDH a SDKÚ. ANO a SMK sa zdržali hlasovania. Za návrh zákona v pôvodnom znení hlasovali kluby ANO, KDH, SDKÚ, SMK a traja poslanci, ktorí neboli členmi klubov. Proti hlasovali Smer, KSS a HZDS.

Novela okrem iného zaviedla aj fixnú sadzbu za návrh na vklad do katastra. Dovtedy sa výška správnych poplatkov odvíjala od hodnoty nehnuteľnosti stanovenej znalcom. Žiadateľ zaplatil najmenej 500 Sk, najviac 10 000 Sk. Podľa schváleného zákona je to 2 000 Sk. Zákon nadobudol účinnosť od začiatku roka 2004.

Návrh novely katastrálneho zákona, ktorý okrem iného potvrdil možnosť urýchleného konania o návrhu na vklad do katastra za príplatok pochádzal z Úradu geodézie, kartografie a katastra. Do parlamentu ho predložila vláda. Návrh zákona obsahoval tiež predĺženie štandardnej zákonnej lehoty z 30 na 60 dní. Hlavným argumentom navrhovateľa, s ktorým sa stotožnila aj vláda, bola neschopnosť mnohých úradov dodržiavať zákonné lehoty a hrozba súdnych sporov o finančné odškodnenie občanov, ktorým vznikla z omeškania ujma. Zákon bol predložený do NR SR v decembri 2003 a bol schválený 11. marca 2004. Predĺženie zákonnej lehoty z 30 na 60 dní však v legislatívnom procese neprešlo. Zákon nadobudol účinnosť 15. apríla 2004.

#### **4.4. ZMENY POČAS TRAJEKTÓRIE SCHVÁLENIA**

Ustanovenie o urýchlenom konaní o návrhu na vklad do katastra v návrhu novely zákona o správnych poplatkoch bolo prijaté bez zmien, v pôvodnom navrhovanom znení.

#### **4.5. NAJVÝZNAMNEJŠIE ZÁUJMOVÉ SKUPINY ZA A PROTI**

Počas rokovania parlamentných výborov sa prezentovali rôzne názory týkajúce sa formy a načasovania zavedenia rýchlostného príplatku.<sup>137</sup> Ústavnoprávny výbor NR SR tvrdil, že ustanovenie nemôže platiť už od 1. januára 2004, ako to chcel navrhovateľ, pretože by sa nepriamo novelizoval katastrálny zákon. Odporcovia tohto postoja argumentovali, že keďže ide

---

<sup>137</sup> O príplatkoch sa zatiaľ sporia. *Hospodárske noviny*, 15. 10. 2003.

o možnosť, nie povinnosť konať v 15-dňovej lehote, toto ustanovenie neprotirečí katastrálnemu zákonu. Výbor NR SR pre hospodárstvo pre nepripravenosť všetkých správ katastra naplniť čo len zákonom stanovenú lehotu zasa navrhoval odloženie zavedenia poplatkov na júl 2004 a Výbor NR SR pre pôdohospodárstvo dokonca až na rok 2005. Gestorský Výbor NR SR pre financie, rozpočet a menu zavedenie expresných poplatkov podporil.

Obava z protiústavnosti, ktorou svoje veto odôvodnil prezident, bola často používaná odporcami návrhu už pri predchádzajúcom pokuse uzákoniť rýchlostný príplatok. Postoj prezidenta bol konzistentný s jeho celkovou politikou, v ktorej sa snažil o „spomalenie reforiem“<sup>138</sup> a niekedy trochu populistickými snahami obhajovať sociálne slabé vrstvy obyvateľstva. Aj prípad rýchlostných príplatkov je toho príkladom, keďže argument o údajnej diskriminácii tých, ktorí si nepríplatia, je právne aj logicky veľmi chabý.

Pohľad na výsledky hlasovaní o jednotlivých návrhoch však odhaľuje, že hlasovanie o danom antikorupčnom nástroji sa uskutočňovalo prísne po línii koalícia verzus opozícia. Opozičné strany, najmä KSS a Smer, boli jednoznačne proti tomuto návrhu.

Ako bolo uvedené vyššie, pre koaličné strany bolo zrýchlenie činnosti katastra nielen krokom v súlade s deklarovanou prioritou – boj s korupciou, ktorá mala popredné miesto v programovom vyhlásení vlády, kde sa táto okrem iného zaväzuje prijať „...opatrenia, ktoré zabránia možnosti subjektívneho rozhodovania štátneho zamestnanca vo všetkých oblastiach podnikania“.<sup>139</sup> Legálna možnosť urýchleného zápisu vkladu do katastra mala zároveň slúžiť podpore hospodárskych reforiem, vrátane privatizácie a prilákania zahraničných investorov. Preto mal predkladateľ – Ministerstvo financií SR (vedené nominantom SDKÚ), ale aj iné rezorty (napríklad ministerstvo hospodárstva, vedené nominantom strany ANO) veľký záujem o „odbrzdzenie“ dynamického trhu s nehnuteľnosťami. Koaličná SMK pravdepodobne videla urýchlenie činnosti katastra v súlade so svojimi programovými prioritami, na čele ktorých boli poľnohospodárstvo a regionálny rozvoj.<sup>140</sup>

Ideovo tento prístup k práci katastra rozdelil koaličné a opozičné strany po línii vzťahu k súkromnému vlastníctvu. Konzervatívne KDĽ, liberálno-konzervatívne SDKÚ a SMK, a liberálna ANO na jednej strane, populisticko-socialistický Smer s komunistickou KSS na strane druhej. Tie prvé obhajujúce súkromné vlastníctvo, či už z dôvodov tradičných, národnostných, či ako cesty k prosperite, kým tie druhé otvorene útočiacie na súkromné vlastníctvo a slobodný trh, odsudzujúce privatizáciu a používajúce kolektivistickú rétoriku. Predseda Smeru Robert Fico okrem toho už vtedy veľmi široko obviňoval vtedajšiu vládnú koalíciu z korupcie spojenej práve s privatizáciou.<sup>141</sup> HZDS v tomto rozdelení nebolo jasne vyprofilované. Hoci

---

<sup>138</sup> Pozri Mesežnikov (2003), s. 29.

<sup>139</sup> *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* (16. 10. 2002 – 14. 7. 2006).

<sup>140</sup> Pozri Mesežnikov (2003), s. 74.

<sup>141</sup> *R. Fico: Korupcia je o ľuďoch, nie o zákonoch. Hospodárske noviny*, 30. 6. 2003.

svojím ideovým základom bolo v roku 2003 blízke Smeru, bohaté skúsenosti z privatizáciou a množstvo podnikateľov blízkych HZDS mu nedovoľovali vstupovať až do takej polohy odmietania súkromného vlastníctva.

Pokiaľ ide však o pragmatické dôvody odmietania urýchlenia fungovania katastra, možno sa domnievať, že okrem nechuti podporiť vládny návrh zákona tu zohrala úlohu aj nechut' opozície (najmä Smeru) k privatizácii tzv. „strategických podnikov“, ako aj k iným pripravovaným reformám, pre ktoré bolo zefektívnenie činnosti katastra prípravným krokom.

#### **4.6. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH/ZAHRANIČNÝCH INŠTITÚCIÍ (MÄKKÝ, TVRDÝ)**

Medzinárodné inštitúcie sa priamo nevyjadrovali ku konkrétnemu nástroju, teda k zavedeniu rýchlostného príplatku. Téma katastra však figurovala vo viacerých analýzach a rebríčkoch priaznivosti podnikateľského prostredia. A možnosť rýchlejšieho konania o návrhu na vklad sa v nich odzrkadlila. Napríklad Svetová banka vo výročnej analýze o podmienkach podnikania *Doing Business 2008* síce nespomína Slovensko v spoločnosti najsnaživejších štátov a poukazuje na stagnáciu, pozitívne však hodnotí pružný systém registrácie majetku. Týždenník *Trend* o tom píše: „Na Slovensku sa podniká veľmi dobre. Spomedzi sledovaných oblastí krajina exceluje najmä pri registrácii majetku. Potvrdenie vlastníckeho titulu je pružnejšie už len v štyroch ďalších štátoch. Slovenskému podnikateľovi stačia pri kúpe nehnuteľnosti tri úkony, aby bola aj právne jeho a mohol ju využívať na biznis: vytiahnutie výpisu z obchodného registra, overenie podpisov a vklad na kataster. Celé to trvá maximálne sedemnášť dní a stojí menej ako 10 000 korún.“<sup>142</sup> Korupcia na katastri sa spomínala aj v analýzach Transparency International Slovensko.<sup>143</sup> Dá sa teda hovoriť o mäkkom vplyve medzinárodných organizácií na vznik a zavedenie tohto antikorupčného nástroja.

#### **4.7. MEDIÁLNA REFLEXIA NÁSTROJA POČAS JEHO PRÍPRAVY A PRESADZOVANIA**

Slovenské médiá podrobne informovali nielen o prípravách zavedenia rýchlostného príplatku, ale aj o situácii na katastri nehnuteľností. Týkalo sa to predovšetkým periodík orientovaných na ekonomiku a biznis, týždenníka *Trend* a denníka *Hospodárske noviny*. Od roku 2000 sa téma katastra nehnuteľností objavovala v týchto médiách priemerne dvakrát do mesiaca. Avšak iné denníky (*Pravda*, *Sme*), tiež monitorovali situáciu na katastri a často kritizovali omeškania v mnohých okresoch.<sup>144</sup> Často tiež uverejňovali rozhovory s vedúcimi pracovníkmi Úradu

<sup>142</sup> *Svet reformuje, Slovensko spí. Trend*, 8. 10. 2007.

<sup>143</sup> Pozri napríklad kapitoly o korupcii v každoročných *Súhrnných správach o stave spoločnosti* Inštitútu pre verejné otázky.

<sup>144</sup> *Šátek: Človek sa podplácaním ponížuje. Sme*, 28. 1. 2004; *Katastre pracujú v krízovom režime, nedodržiavajú zákonom stanovené lehoty a dopláca na to občan. Sme*, 5. 8. 1999.



geodézie, kartografie a katastra či katastrálnych úradov, ktorým dávali možnosť prezentovať ich pohľad na problematiku a ich návrhy na zlepšenie situácie.<sup>145</sup> Legislatívny proces zavádzania rýchlostného príplatku sa odzrkadlil vo všetkých mienkotvorných médiách.

#### 4.8. MEDIÁLNA REFLEXIA NÁSTROJA POČAS 1 – 2 ROKOV OD JEHO SCHVÁLENIA A DNES

Keďže tento nástroj začal fungovať v praxi od začiatku roku 2004, nie je ešte výrazný rozdiel medzi jeho hodnotením bezprostredne po zavedení a dnes. Média však vyzdvihujú dva dôležité aspekty. Prvým je, že rýchlostný príplatok nevyriešil problém prietahov a nedodržiavania zákonných lehôt v tých okresoch, ktoré boli pred jeho zavedením problémové. Druhým aspektom, ktorý je priamo pomenovaný už menej často, je, že v okresoch s prietahmi príplatok neodstránil ani korupciu: „Mýtus, že poplatky za zrýchlený zápis do katastra odstránia korupciu, definitívne padol. V policajnej sieti skončili prví pracovníci katastra nehnuteľnosťami.“<sup>146</sup> Poukazuje sa na chýbajúce systémové kroky, ktoré by podporili existujúce legislatívne nástroje a pomohli tak situáciu definitívne stabilizovať a vyriešiť problém prietahov a s nimi spojenej korupcie.<sup>147</sup>

#### 4.9. NESKORŠIE ZMENY V NÁSTROJI

Novelizácia zákona o správnych poplatkoch v roku 2004 zaviedla od začiatku roku 2005 dve zmeny. Prvou bolo zvýšenie poplatku za urýchlené rozhodnutie o návrhu na vklad z 5 000 Sk na 8 000 Sk. Druhou zmenou bolo zrušenie oslobodenia štátnych, samosprávnych a verejných inštitúcií od platenia poplatkov, s výnimkou obcí a vyšších územných celkov, ak návrh na začatie konania o povolení vkladu práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností podávajú v súvislosti s usporiadaním vlastníckych práv k pozemným komunikáciám a školám, ktoré prešli do ich pôsobnosti.

Motiváciou danej zmeny z dielne Ministerstva financií SR bolo získanie prostriedkov do štátneho rozpočtu, ktoré by pomohli dofinancovať rozvoj správ katastra. Ministerstvo a Úrad geodézie, kartografie a katastra v tejto súvislosti tiež poukazovali na Smernicu EÚ č. 98/2003, ktorá ustanovuje rovnosť subjektov pri platení poplatkov.<sup>148</sup>

V roku 2005 skupina poslancov opozičného Smeru (R. Madej, J. Blanár, J. Laššáková, M. Chovanec, R. Zmajkovičová, M. Murgaš) dvakrát podala do parlamentu návrh novely zákona o správnych poplatkoch. Navrhovali dve podstatné zmeny. Prvá: „Obce, vyššie územné celky a právnické osoby s majetkovou účasťou obcí alebo vyšších územných celkov sú oslobodené od

<sup>145</sup> *Protí úplatkom novela zákona. Pravda*, 26. 9. 2000; *Katastre už pracujú pružnejšie. Hospodárske noviny*, 19. 8. 2003.

<sup>146</sup> *Korupcia na katastri. Hospodárske noviny*, 18. 10. 2006.

<sup>147</sup> *Katastrálne úrady nestihajú. Hospodárske noviny*, 5. 4. 2007.

<sup>148</sup> *Rýchlostné príplatky v katastri môžu do roka zaniknúť. Hospodárske noviny*, 9. 12. 2004.

poplatku v tejto položke v prípade usporiadania vlastníckych práv k pozemkom, ktoré sú podľa územného plánu určené pre investície.“ Druhou zmenou bolo zníženie poplatku za urýchlené rozhodnutie o vklade z 8 000 na 5 000 Sk, teda návrat k pôvodnej sadzbe z roku 2003. Tieto návrhy dvakrát neprešli do druhého čítania na základe negatívneho stanoviska Ministerstva financií SR o vplyve týchto návrhov na príjmy do štátneho rozpočtu.

## **5. HYPOTÉZY A ZÁVERY**

Zavedenie zákonnej možnosti pre správu katastra rozhodnúť o návrhu na vklad do katastra nehnuteľností v expresnom 15-dňovom termíne za príplatok sa ukázalo ako pomerne účinný antikorupčný nástroj. Týka sa to však iba tých úradov, ktoré v čase zavedenia expresnej lehoty už boli schopné v zásade vybavovať žiadosti v zákonnej 30-dňovej lehote. Tento nástroj umožnil tým žiadateľom, ktorí potrebujú urýchlene vybaviť svoju žiadosť legálne, za úhradu o to požiadať, a vyhnúť sa tak „nutnosti“ podplácania úradníkov. Problémom však spočíva v tom, že v tých okresoch, ktoré mali niekoľkomesačné omeškania a kapacitne nestíhali vybavovať žiadosti v termíne, zavedenie expresnej lehoty situáciu ešte zhoršilo, pretože expresné žiadosti sa vybavovali na úkor „štandardných“, ktoré sa dostávali do ešte väčšieho sklzu. V podstate sa v týchto prípadoch naplňala obava tých, ktorí argumentovali proti expresnej lehote za príplatok tým, že bude znevýhodňovať žiadateľov, ktorí si nepriplatia.

Opisovaný protikorupčný nástroj nemožno považovať za komplexný, lebo nerieši príčiny vzniku prostredia náchylného na korupciu. Aby sa tak stalo, musí byť táto legislatívna úprava podporená finančnými dotáciami a organizačnými zmenami smerujúcimi k zefektívneniu práce správ katastra vo všetkých okresoch, najmä v Bratislave, kde sa odohráva niekoľkonásobne viac obchodov s nehnuteľnosťami ako v iných mestách. Vláda SR v rokoch 2000 – 2005 urobila významné kroky smerujúce k eliminácii prieťahov, avšak tieto riešenia stále nemožno pokladať za dostačujúce. Naďalej pretrváva personálna a najmä odborná poddimenzovanosť úradov a zlá organizačná štruktúra, ktorá spôsobuje nepružnosť a neefektívnosť vo využití pracovných síl.

Významným krokom smerom k transparentnosti a zároveň k odľahčeniu správ katastra bolo verejné bezplatné prístupnenie databázy katastra nehnuteľností na internete pre informatívne účely. Katastre sa tak zbavili značného počtu žiadateľov o informácie, z druhej strany však ľahká dostupnosť informácií pomohla urýchleniu obchodných transakcií s nehnuteľnosťami, teda prispela k novým podaniam.

Je dôvod predpokladať, že kataster nehnuteľností a kvalita jeho práce budú naďalej v centre záujmu súčasnej aj budúcich vlád. Od svojho nástupu k moci strana Smer-SD ani jej koalíční partneri ĽS-HZDS a SNS neuskutočnili kroky smerujúce k zrušeniu expresnej lehoty, avšak nie dostatočne pokračujú v reformách úradov katastra. V posledných mesiacoch sa kataster nehnuteľností dostáva do pozornosti verejnosti najmä v súvislosti s procesom reštitúcií

a návratom pôdy a pozemkov pôvodným majiteľom. Obchody s pozemkami a nehnuteľnosťami sa preto v súčasnosti stávajú súčasťou života takmer každého občana a práca katastra už nie je iba službou pre bohatých podnikateľov, ale čoraz viac pre radových občanov, ktorí predávajú zdedené pozemky, kupujú byty, vybavujú hypotéky a pod. Okrem toho je mediálne veľmi podrobne sledovaná situácia okolo Slovenského pozemkového fondu, ktorý sa stal dejiskom politických škandálov. Majetok nezistených vlastníkov spravovaný štátom bude stále lákať tých, čo majú moc rozhodovať o jeho osude. Hoci tieto otázky nesúvisia priamo s efektívnosťou práce katastra, pozornosť verejnosti sústredená na tieto témy môže pomôcť poukázať na problémy opisované v tejto prípadovej štúdií. V skutočnosti môžeme predpokladať, že nezávisle od politickej príslušnosti budú mať politické elity záujem o to, aby kataster nehnuteľností dobre fungoval.

Napriek vyjadreným očakávaniam zo strany vedúcich pracovníkov Úradu geodézie, kartografie a katastra nie je veľmi pravdepodobné, že sa v prípade, ak budú všetky úrady stopercentne dodržiavať zákonnú lehotu, expresná lehotu za príplatok zruší. Najmä vo veľkých sídlach s dynamickým trhom s nehnuteľnosťami bude mať stále opodstatnenie možnosť urýchleného rozhodnutia. Otázkou zostáva výška príplatku, ktorú bude definovať Ministerstvo financií SR a ktorá bude odrážať nielen potreby katastra nehnuteľností, ale celého štátneho rozpočtu – keďže prostriedky zo správnych poplatkov sú súčasťou spoločných príjmov.

## LITERATÚRA

1. *Ako sa u nás tresce úplatkárstvo*. Pravda, 23. 10. 2001.
2. Ivantyšin, M. – Sičáková, E.: *Bezpečnostná situácia a korupcia*. In: Mesežnikov, G. – Ivantyšin, M. (ed.): *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999.
3. *Kataster sa vracia k pôvodnému poslaniu*. Hospodárske noviny, 6. 4. 2006.
4. *Katastrálne úrady nestíhajú*. Hospodárske noviny, 5. 4. 2007.
5. *Katastre pracujú v krízovom režime, nedodržiavajú zákonom stanovené lehoty a dopláca na to občan*. Sme, 5. 8. 1999.
6. *Katastre už pracujú pružnejšie*. Hospodárske noviny, 19. 8. 2003.
7. *Keď to nejde, tak to nejde*. Trend, 16. 10. 2007.
8. *Korupcia má na Slovensku hlbokú a dávnu tradíciu*. Hospodárske noviny, 8. 10. 2002.
9. *Korupcia na katastri*. Hospodárske noviny, 18. 10. 2006.
10. Mesežnikov, G.: *Vnútropolitický vývoj a systém politických strán*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 19 – 112.
11. *Návrh opatrenia na zlepšenie činnosti katastrálnych úradov a zavedenie registra katastra na internet*. Materiál z rokovania vlády SR č. UV-3308/2002, 22. 5. 2002.
12. *O príplatkoch sa zatiaľ sporia*. Hospodárske noviny, 15. 10. 2003.

13. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky* (16. 10. 2002 – 14. 7. 2006). Bratislava: Úrad vlády SR. 2002. [http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove\\_vyhlasenie\\_vlady-20021104.rtf](http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf)
14. *Proti úplatkom novela zákona*. Pravda, 26. 9. 2000.
15. *R. Fico: Korupcia je o ľuďoch, nie o zákonoch*. Hospodárske noviny, 30. 6. 2003.
16. *Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vrátení zákona z 24. októbra 2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov*. ČPT 461. <http://www.nrsr.sk>
17. *Rýchlostné príplatky v katastri môžu do roka zaniknúť*. Hospodárske noviny, 9. 12. 2004.
18. *Sičáková-Beblavá, E.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2004*. Bratislava: TIS, 2005.
19. *Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003.
20. *Správa o plnení uznesenia Vlády SR č. 215/2002 a návrh opatrení stabilizujúcich výsledky dosiahnuté pri jeho plnení*. Bratislava: Úrad geodézie, kartografie a katastra, 2003.
21. *Svet reformuje, Slovensko spí*. Trend, 8. 10. 2007.
22. *Systém sledovania legislatívneho procesu NR SR*. <http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/sslpl>
23. *Šátek: Človek sa podplácaním ponízuje*. Sme, 28. 1. 2004.
24. *Ústredný portál verejnej správy: Kataster nehnuteľností*. <http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx?CatID=39&aid=738>
25. *Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 540 z 22. mája 2002 k návrhu opatrení na zlepšenie činnosti katastrálnych úradov a zavedenie registra katastra na internet*.
26. *Vládny návrh zákona z 24. októbra 2003, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov*. <http://www.nrsr.sk/appbin/Tmp/vlastn%FD%20materi%E11.doc>
27. *Vyhláška Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky č. 79/1996 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam, v znení neskorších predpisov (katastrálny zákon), v znení neskorších predpisov*.
28. *Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch, v znení neskorších predpisov*.
29. *Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam, v znení neskorších predpisov (katastrálny zákon)*.

# EKONOMICKÉ NÁSTROJE

## ROZPOČTOVÉ PRAVIDLÁ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

*Erik Láštic*

### 1. ÚVOD A OPIS NÁSTROJA

Táto kapitola sa venuje zákonu o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý predložila druhá Dzurindova vláda v roku 2004 ako súčasť fiskálnej decentralizácie, ktorá nadväzovala na vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy v roku 2001 a na prijatie zákonov, ktoré na konci funkčného obdobia prvej vlády M. Dzurindu preniesli stovky právomocí zo štátu na obce a na vyššie územné celky (VÚC). Vzhľadom na to, že právnú podstatu fiskálnej decentralizácie tvorilo viacero vzájomne previazaných zákonov, nebudeme pozornosť venovať výlučne zákonu o rozpočtových pravidlách.

V prvej časti vysvetlíme právny a politický kontext, v rámci ktorého sa fiskálna decentralizácia realizovala, pričom predstavíme základné prvky jednotlivých právnych noriem, ktoré fiskálnu decentralizáciu spustili. V druhej časti budeme analyzovať vznik legislatívy, s tým, že sa zameriame na dôvody jej predloženia, politickú podporu a koordináciu, a budeme sa venovať legislatívnemu procesu na úrovni vlády a NR SR s cieľom identifikovať hlavné zmeny a hlavných aktérov, ktorý obsah fiskálno-decentralizačnej legislatívy ovplyvnili. Nevyhneme sa ani zmenám, ktoré nastali v právnom rámci fiskálnej decentralizácie v rokoch 2005 a 2007 a budeme analyzovať ich dôvody. V záverečnej časti argumentujeme, že balík zákonov fiskálnej decentralizácie prijatý za druhej vlády M. Dzurindu predstavuje udržateľný rámec právnej regulácie, na ktorý nadviazala aj vláda Roberta Fica napriek tomu, že ho strany súčasnej vládnej koalície v minulosti v NR SR nepodporili. Tvrdíme tiež, že zvyšovanie finančnej autonómnosti územnej samosprávy, ku ktorému dochádza v dôsledku fiskálnej decentralizácie, robí z obcí a VÚC v SR významných hráčov nielen v rámci ich vlastných území, ale aj na celoštátnej úrovni v dôsledku naviazania ich financovania na daň z príjmu fyzických osôb (FO). Napriek tomu, že od roku 2001 sú súčasťou právneho systému SR viaceré nástroje, ktoré majú zvýšiť transparentnosť hospodárenia a rozpočtového procesu, v systéme absentujú nástroje umožňujúce priamu participáciu obyvateľov samospráv.

## **1.1. DETAILNÝ OPIS ZÁKONA O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLÁCH**

Hoci je územná samospráva osobitným predmetom úpravy v IV. hlave Ústavy SR, ústavný text sa obmedzuje iba na definovanie základných pojmov a spôsobov výkonu územnej samosprávy, bez toho, aby stanovoval právomoci územnej samosprávy. V praxi to znamená, že právna regulácia postavenia a právomocí územnej samosprávy sa odohráva takmer výlučne prostredníctvom zákonov. Na jednej strane to umožňuje vláde a Národnej rade SR (NR SR) flexibilnejšie zasahovať do činnosti samosprávy, na druhej strane to umožňuje jednoduchšie presadenie záujmových skupín sledujúcich partikulárne ciele. Príkladom prvého postupu môžu byť zmeny v zákonoch o obecnom zriadení a VÚC, na základe ktorých vláda navrhla a parlament schválil vstup verejnosti do legislatívneho procesu na lokálnej úrovni (zákon č. 369/2004 Z. z.). Príkladom presadenia záujmov sú účelové zmeny zákona o obecnom zriadení, ktoré zmenili podmienky rozdelenia územia obce kvôli jednej obci, obchádzajúc tak všeobecne formulované podmienky pre rozdelenie obce (novela zákona č. 267/2006 Z. z. o obecnom zriadení).

S výnimkou jedného predpisu mali právne normy súvisiace s fiskálnou decentralizáciou podobu zákonov, do legislatívneho procesu ich predkladala vláda SR a schvaľovala NR SR. Predmetom sporu sa stala právna podoba predpisu, ktorý mal ustanoviť kritériá rozdelenia výnosu dane z príjmov FO územnej samosprávy. Minister financií I. Mikloš napokon presvedčil poslancov NR SR, že kritériá budú obsiahnuté iba v rámci nariadenia vlády, a nie zákona, ako to žiadali niektorí poslanci. I. Mikloš v druhom čítaní k zákonom o fiskálnej decentralizácii argumentoval, že na prechodné obdobie je „lepšie mať k dispozícii flexibilnejšie možnosti prípadných korekcií veľkých disproporcií“. Aj v čase písania tejto štúdie trvá prechodné obdobie, v ktorom má vláda cez nariadenie možnosť zasiahnuť do typov a váhy kritérií, na základe ktorých sa príjmy z dane FO rozdeľujú medzi konkrétne obce a VÚC.

Pôvodnú úpravu postavenia rozpočtov územnej samosprávy obsahoval v osobitných častiach zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách. Príprava samostatného zákona, ktorý by reguloval výlučne rozpočtové pravidlá pre obce a vyššie územné celky vychádzala z toho, že v roku 2001 bola vytvorená druhá úroveň územnej samosprávy (VÚC), došlo k presunu právomocí zo strany štátu na územnú samosprávu, na čo nadväzovalo zvýšenie objemu finančných prostriedkov, s ktorými samosprávy mali v budúcom období hospodáriť. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vytvoril základný právny rámec pre fiskálnu decentralizáciu definovaním jednotnej úpravy rozpočtového procesu a pravidiel hospodárenia na úrovni územnej samosprávy. Podstatou decentralizácie je zmena spôsobu, akým štát financuje tzv. originálne právomoci územnej samosprávy (čl. 68 ústavy SR). Do spustenia decentralizácie dostávala územná samospráva na financovanie svojich právomocí (napríklad školské zariadenia, sociálne zariadenia, niektoré nemocnice, komunálny odpad) účelovo viazané dotácie zo štátneho rozpočtu. V rámci nového mechanizmu sa prešlo na financovanie samosprávy z daňových príjmov, ktoré reprezentuje daň z príjmov FO a miestne dane. Daň z príjmov prerozdeľuje Ministerstvo financií SR (MF SR) medzi obce a vyššie územné celky prostredníctvom zákona, ktorý definuje podiely z dane, ktoré idú na financovanie obcí (70,3 %

výnosu dane) a VÚC (23,5% výnosu dane) a na základe súboru kritérií rôznej váhy, ktoré sú obsiahnuté v nariadení vlády.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy je rozdelený do viacerých častí, v rámci ktorých definuje postavenie a obsah rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov, finančné vzťahy k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov, rozpočtový proces a pravidlá hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami. Hoci zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vychádza zo zákona č. 303/1995 Z. z., v zásade ide o nový právny predpis. Na rozdiel od pôvodnej úpravy komplexne upravuje postavenie a obsah rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku, ako aj jednotlivé etapy rozpočtového procesu a zavádza povinné zostavovanie viacročného rozpočtu na tri roky. Novým spôsobom upravil druhy finančných vzťahov štátu k rozpočtom obcí a rozpočtom vyšších územných celkov, s tým, že v nadväznosti na reformu verejnej správy definuje ako osobitný druh finančného vzťahu prevod podielov na daniach v správe štátu. Tieto príjmy sú zaradené medzi vlastné príjmy rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku, čo v čase nadobudnutia účinnosti zákona znamenalo, že tieto príjmy nepodliehali žiadnej vonkajšej kontrole.

Zákon vnútorne člení samosprávne rozpočty na bežný a kapitálový, ten je rozšírený o finančné operácie, ktorý sú súčasťou rozpočtu, ale nie sú súčasťou jeho príjmov a výdavkov. Zákon zachoval pôvodnú povinnosť zostavovania vyrovnaného alebo prebytkového bežného rozpočtu s tým, že umožnil v presne vymedzených prípadoch použiť prostriedky rezervného fondu na úhradu bežných výdavkov. V dôsledku reformou predpokladaného nárastu finančných prostriedkov plynúcich do samosprávnych rozpočtov a v snahe zamedziť neodôvodnenému zvyšovaniu zadlžovania územných samospráv zákon prepracoval pôvodné podmienky prijímania návratných zdrojov financovania a obmedzil možnosti obcí a VÚC preberať záruky za úvery iných FO a právnických osôb (PO). Zákon tiež upravuje možnosť MF SR zasiahnuť vo vymedzených prípadoch (neschopnosť uhrádzať záväzky, presne definované podmienky) do hospodárenia samosprávy cez tzv. ozdravný režim alebo tzv. nútenú správu, počas ktorej MF SR menuje núteného správcu, ktorý preberá kontrolu nad hospodárením obce. V rámci týchto mimoriadnych režimov zákon definuje aj úlohy hlavného kontrolóra, ktoré posilňujú jeho postavenie oproti zákonom upravujúcim postavenie samosprávy.

Zákon o rozpočtových pravidlách je potrebné vnímať v kontexte dvoch procesov, ktoré prebiehali počas druhej Dzurindovej vlády súbežne. Prvým bola už spomínaná právna úprava fiskálnej decentralizácie, ktorá okrem zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zahŕňala zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve (obce – 70,3%, VÚC – 23,5%), ktorý garantoval príjem pre územnú samosprávu pre rok 2005 v minimálnej výške 33,4 mld. Sk pre rok 2005; kritériá pre rozdelenie výnosu dane určuje vláda nariadením. Ďalšou normou fiskálnej decentralizácie bol zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady č. 582/2004 Z. z., ktorý nahradil dovtedajšie zákony o miestnych poplatkoch, dani z nehnuteľností a zákon o cestnej dani. Cieľom bolo sprehľadnenie systému miestnych daní, spolu so zjednodušením ich správy.

S výnimkou dane za komunálny odpad a drobný stavebný odpad<sup>149</sup> boli všetky dane upravené ako fakultatívne, čo umožňuje jednotlivým samosprávam nastaviť daňové zaťaženie podľa miestnych potrieb. Obdobne tak prijatý zákon neobsahoval záväzné sadzby jednotlivých daní,<sup>150</sup> čo zvyšovalo právomoc obcí nastaviť miestne daňové zaťaženie a zavádzalo prvok daňovej konkurencie medzi jednotlivé jednotky samosprávy. Druhým kontextom bola reforma riadenia verejných financií, ktorá sa pripravovala v úzkej koordinácii s rozpočtovými pravidlami územnej samosprávy. Jej ťažiskovou normou sa stal zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý zaviedol tvrdé rozpočtové obmedzenia pre celú verejnú správu, obmedzil prijímanie úverov a ručenie, zaviedol programové a viacročné rozpočtovanie a tvorbu rozpočtu verejnej správy podľa metodiky ESA 95.

## 2. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Ako tvrdí Fölscher, všade vo svete dostávajú lokálne vlády väčšiu zodpovednosť za poskytovanie verejných statkov a služieb a spravovanie verejných zdrojov. Na to, aby túto zodpovednosť vykonávali efektívne, musia byť fiskálne disciplinované, teda musia míňať iba toľko zdrojov, koľko si môžu vzhľadom na svoje budúce fiskálne zdravie dovoliť a ktoré je v súlade s národnými makroekonomickými zámermi.<sup>151</sup>

Veľkou obavou je, že územná samospráva s väčšou fiskálnou autoritou bude mať aj väčšie problémy z dôvodu nedostatočnej personálnej a technickej kapacity. Dillinger to nazýva decentralizačnou dilemou, teda „výmenou medzi ľahostajnosťou a neschopnosťou. Je pravdepodobné, že sa centrálna vláda bude menej venovať lokálnym problémom, ako by to robila lokálna vláda, ale zase bude mať k dispozícii väčšiu technickú kapacitu. Znamená to teda, že centrálna ľahostajnosť je vyvážená lokálnou neschopnosťou. Avšak, kým neschopnosť môže byť vyliečená tréningom a skúsenosťami, ľahostajnosť býva zvyčajne endemická“.<sup>152</sup> Na to, aby centrálna vláda zabezpečili, že lokálna fiskálna neschopnosť

<sup>149</sup> Pôvodný návrh počítal s tým, že táto daň bude tiež nepovinná, ZMOS s týmto návrhom nesúhlasil a Ministerstvo financií SR ustúpilo.

<sup>150</sup> Výsledkom bol nárast sadzieb u dane z nehnuteľností, čo samospráva odôvodňovala potrebou kompenzovať výpadky finančných prostriedkov v dôsledku zavedenia fiskálnej decentralizácie. Podľa údajov Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS) došlo v roku 2005 v sledovaných mestách k 130-percentnému nárastu sadzieb daní z nehnuteľností. Napriek tomu, že zámerom Ministerstva financií SR (MF SR) bolo vytvoriť podmienky pre daňovú konkurenciu (umožnenú neexistenciou povinných sadzieb), MF SR ustúpilo podnikateľskému sektoru a novelou zákona o miestnych daniach č. 517/2005 Z. z. navrhlo, aby daňová sadzba, ktorú určí obec pre jednotlivé druhy pozemkov a stavieb, nesmela presiahnuť 20-násobok najnižšej sadzby určenej obcou. Po tlaku zástupcov samosprávy NR SR schválila limit 20-násobku najnižšej sadzby pre dane z pozemkov a 40-násobku v prípade stavieb. Po necelom roku tak MF SR ustúpilo od pôvodnej snahy zaviesť cez miestne dane medzi samosprávy konkurenciu.

<sup>151</sup> Fölscher (2007), s. 102.

<sup>152</sup> Dillinger (1991) s. 29.



neprerastie do masívnych rozmerov, prijímajú v súvislosti s fiskálnou decentralizáciou rôzne opatrenia.

Fiskálna decentralizácia totiž prináša zásadné výzvy pre centrálnu inštitúciu, ktoré dohliadajú nad makroekonomickou stabilitou a rastom. Autori ako Prud'Homme a Tanzi varujú, že nedostatok fiskálnej disciplíny na lokálnej úrovni a neviazané fiskálne správanie konkrétnych lokálnych administratív môže viesť k vážnym makroekonomickým následkom.<sup>153</sup> Web tvrdí, že na národnej úrovni centrálna vláda aj územná samospráva zdieľajú rovnakú menu, centrálnu banku a tie isté domáce a zahraničné úverové trhy. Majú teda spoločný záujem o zachovanie udržateľnej fiskálnej rovnováhy krajiny, cenovej stability, zdravého finančného systému a dobrého prístupu k úverovým zdrojom. Konkrétna lokálna vláda ale môže sledovať iné záujmy a správať sa nezodpovedne. To jej prinesie maximum výhod z takéhoto správania a iba minimum nákladov, pokiaľ sa všetky ostatné lokálne administratívy budú správať obozretne.<sup>154</sup> Aké opatrenia teda musí prijať centrálna vláda vo vzťahu k fiskálnej decentralizácii a ako zvyšujú transparentnosť vzťahov medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou a transparentnosť fiskálnej politiky konkrétnej lokálnej samosprávy? Má fiskálna decentralizácia priamy vplyv na znižovanie korupcie v danej krajine?

Existujúci výskum ukazuje, že vplyv (fiskálnej) decentralizácie na úroveň korupcie je prinajmenšom nejasný. Niektoré štúdie síce preukázali významnú koreláciu medzi výškou lokálnych výdajov vo vzťahu k celkovým vládnym výdajom, pričom krajiny s vyššou mierou fiskálnej decentralizácie vykazovali nižšie úrovne korupcie.<sup>155</sup> V neskoršej štúdií Arikan predchádzajúce zistenia spochybnil tým, že medzi vysvetľujúce premenné zaradil školské zápisy. Po ich zaradení sa vzťah fiskálna decentralizácia – korupcia stáva nevýznamným.<sup>156</sup> Teoretické predpoklady vychádzajú z toho, že spolu s decentralizáciou sa decentralizuje aj korupcia. Celková úroveň korupcie v krajine neklesá, znižovanie korupcie na centrálnej úrovni sprevádza jej zvýšenie na úrovni lokálnej. Avšak presun právomocí z centra na lokálnu úroveň súčasne zvyšuje zúčtovateľnosť lokálnych aktérov v porovnaní s aktérmi na národnej úrovni. Zvýšenie zúčtovateľnosti je umožnené užším kontaktom medzi občanmi a lokálnymi politikmi a jednoduchším dohľadom nad výkonom politiky v konkrétnom mieste. Aj keď teda dochádza k presunu časti korupcie na lokálnu úroveň, celkovo sa úroveň korupcie v krajine znižuje.<sup>157</sup>

Je teda (fiskálna) decentralizácia nástrojom na zdisciplinovanie lokálnej politickej elity? Ktoré z mechanizmov fiskálnej decentralizácie majú a môžu mať priamy a nepriamy (zvýšenie zúčtovateľnosti, zvýšenie transparentnosti) vplyv na úroveň korupcie?

---

<sup>153</sup> Prud'Homme (1995); Tanzi (1995).

<sup>154</sup> Web (2004) s. 3.

<sup>155</sup> Fisman- Gatti (2002); de Mello- Barenstein (2001).

<sup>156</sup> Arikan (2004).

<sup>157</sup> Kolstad – Fjeldstad (2006).

Pri skúmaní toho, ako priame nástroje znižujúce korupciu, sme v rámci právneho rámca fiskálnej decentralizácie identifikovali navrhnutý model prerozdelenia daňového výnosu a zvýšenie internej a externej kontroly hospodárenia a financovania územnej samosprávy. Slovenský model fiskálnej decentralizácie vychádzal z dvoch významných zdrojov príjmov pre územnú samosprávu: prerozdelenia daňového výnosu a stanovenia vlastných daňových príjmov. Štát navrhol prerozdelenie dane z príjmu FO, ktorej výnosy sú relatívne stabilné a predvídateľné. Nastavenie konkrétneho vzorca, podľa ktorého sa výnos dane rozdeľuje medzi obce a VÚC a stanovenie presných kritérií, na základe ktorých sa potom výnos prideluje konkrétnej obci či VÚC zvyšuje transparentnosť vzťahov medzi štátom a územnou samosprávou. Na rozdiel od minulosti, keď bol objem finančných prostriedkov určených samospráve predmetom netransparentného vyjednávania pri rokovaní o štátnom rozpočte, s tým, že významné zmeny v objemoch finančných prostriedkov boli často výsledkom poslaneckých návrhov, umožňuje súčasný model predvídateľnosť a strednodobé plánovanie. Navyše, politicky neutrálny prerozdelený mechanizmus do významnej miery odstraňuje koalíčno-opozičný aspekt prerozdelenia, ktorý mal za následok preferovanie vláde blízkych obcí a VÚC.

Druhým priamym nástrojom, ktorý vplýva na úroveň korupcie je posilnenie internej a externej kontroly hospodárenia územnej samosprávy. V rámci fiskálnej decentralizácie došlo k posilneniu postavenia a právomocí hlavného kontrolóra, k zavedeniu osobitných režimov a k dohľadu štátu v prípade zlého hospodárenia samosprávy (ozdravný režim, nútená správa) a rozšíreniu právomocí Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) kontrolovať hospodárenie obcí a VÚC.

Okrem priamych nástrojov, ktoré vplývajú na úroveň korupcie, obsahuje fiskálna decentralizácia aj viacero nepriamych nástrojov. Tie sú prednostne zamerané na zvyšovanie zúčtovateľnosti samosprávnych orgánov a transparentnosti rozpočtového procesu a hospodárenia územnej samosprávy. V rámci zákona o rozpočtových pravidlách boli nastavené tvrdé obmedzenia pre hospodárenie územnej samosprávy. Tie zahŕňajú konkrétne obmedzenia v rámci zostavovania rozpočtu, v oblasti prijímania návratných zdrojov financovania, celkového zadĺženia obce a VÚC, či v zákaze poskytovania úverov a pôžičiek súkromným subjektom. Dodržiavanie týchto obmedzení je posilnené možnosťou zásahu štátu do hospodárenia samosprávy prostredníctvom osobitných režimov hospodárenia (ozdravný režim a nútená správa). Ostatná novela zákona o rozpočtových pravidlách zavádza pre územnú samosprávu povinnosť zavedenia programového rozpočtovania, ktoré posilňuje transparentnosť aj zúčtovateľnosť v rámci územnej samosprávy. V kombinácii s inými, už existujúcimi nástrojmi verejnej politiky, ktoré sa dotýkajú výkonu územnej samosprávy (konflikt záujmov, infozákon) zvyšujú právne mechanizmy fiskálnej decentralizácie zúčtovateľnosť a transparentnosť, a nepriamo tak vplývajú na úroveň korupcie v rámci krajiny.

### 3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA FISKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE

Reforma verejnej správy, ktorú zahájila prvá Dzurindova vláda, bola postavená na troch pilieroch: decentralizácii právomocí zo štátu na územnú samosprávu, fiskálnej decentralizácii a zaistení výkonu územnej samosprávy prostredníctvom volených zastupiteľov. Spolu s týmto procesom prebiehalo vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy, ktorú priniesla novelizácia ústavy v roku 2001. Už v diskusii o novele ústavy v roku 2001 priniesli opozičné strany HZDS a SNS tému „dezintegračnej hrozby“, ktorú malo znamenať práve zavedenie druhej úrovne územnej samosprávy. Táto kritika pretrvala aj počas prijímania vykonávacej legislatívy, ktorá definovala právomoci a orgány VÚC a volebný systém. Napriek tomu pozície HZDS s podporou koalíciej SDL a časti SOP bolo schopné zmeniť vládou navrhovaný počet vyšších územných celkov z 12 na 8, zakotviť na návrh poslanca J. Cupera (HZDS) právomoci vlády zasiahnuť do výkonu normotvornej činnosti VÚC a zmeniť volebný systém predsedov VÚC z jednokolového na dvojkolový. Opozičné strany teda reformu ako celok nepodporili, ale súčasne ju využili na narušenie jednoty koalíciej vlády. Výsledkom okrem iného bolo zastavenie ďalšieho procesu reformy verejnej správy a zrušenie pozície splnomocnenca pre reformu verejnej správy na Úrade vlády SR. Paradoxne však výsledky prvých volieb do vyšších územných celkov priniesli v 6 z 8 krajov víťazstvo predsedov nominovaných stranami parlamentnej opozície, obdobne úspešné pre opozíciu boli výsledky volieb do zastupiteľstiev VÚC. Zastavenie reformy verejnej správy znamenalo napríklad pre VÚC ich závislosť od štátneho rozpočtu a dotačného systému, ktorý výrazne limitoval voľnosť územnej samosprávy v nakladaní s ich príjmami.

Druhá vláda M. Dzurindu, ktorá sa ujala úradu po parlamentných voľbách v roku 2002, sa v programovom vyhlásení prihlásila k dokončeniu reformy verejnej správy a zaviazala sa „pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy“. Súčasťou dokončenia reformy malo byť aj posilnenie „postavenia, ale aj zodpovednosti územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov“. Fiskálna decentralizácia mala nadviazať na prechod a prevod právomocí zo štátu na územnú samosprávu (zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, tzv. malý kompetenčný zákon). Podľa tohto zákona prechádzali právomoci na samosprávu v jednotlivých etapách postupne od 1. januára 2002 do 1. januára 2004, keď mala byť ukončená prvá etapa decentralizácie.

Vláda opätovne vytvorila funkciu splnomocnenca pre reformu verejnej správy a koordináciu reformy presunula pod Ministerstvo financií SR vedené I. Miklošom z najsilnejšej koalíciej strany SDKÚ. Osoby I. Mikloša a splnomocnenca V. Nižňanského znamenali personálnu kontinuitu reformy, koordinácia pod vedením MF SR zasa znamenala posilnenie personálnych zdrojov pre prípravu fiskálnej decentralizácie.

V marci 2003 prijala vláda *Návrh ďalšieho postupu decentralizácie verejnej správy*, ktorý počítal so spustením fiskálnej decentralizácie od 1. januára 2005. Oproti pôvodnému termínu, ktorý definoval zákon o rozpočtových pravidlách, tak došlo k ročnému posunu, čo vláda zdôvodnila pripravovanou daňovou reformou, s ktorej účinnosťou sa počítalo od 1. januára 2004. Vláda tiež navrhla nové usporiadanie miestnej štátnej správy (zrušenie okresných úradov, vznik obvodných úradov a detašovaných pracovísk miestnej štátnej správy) a navrhla vytvorenie siete špecializovaných úradov miestnej štátnej správy.

V tom istom čase predstavilo MF SR zámer pripraviť zákon o rozpočtovom určení dane, ktorý by definoval pravidlá na určenie výšky podielu obce na výnosoch daní v správe štátu, namiesto dovtedy existujúceho delenia daňových príjmov prostredníctvom zákona o štátnom rozpočte. Dovtedajší systém prerozdelenia podielových daní kritizovali na stretnutí primátori ôsmich krajských miest (K8), aj predseda Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) M. Sýkora, podľa ktorého „samospráva bude požadovať, aby štát našiel spôsob financovania kompetencií, ktoré vykonáva samospráva“.<sup>158</sup>

Postup vlády v oblasti reformy kritizovala v júni 2003 aj najsilnejšia opozičná strana Smer. Podľa jej predsedu R. Fica bola reforma verejnej správy v hlbokej kríze. Riešením podľa Smeru bolo okamžité zastavenie presunu kompetencií na samosprávy, maximálne urýchlenie daňovej reformy a radikálne škrtky vo verejnej správe. R. Fico tiež poukázal na to, že VÚC „zostali klasickými rozpočtovými organizáciami napojenými na štátny rozpočet“, čo im znemožnilo „realizovať vlastnú tvorbu projektov a ďalší rozvoj“.<sup>159</sup> Napriek tomu sa reforma verejnej správy nestala počas zvyšku roka 2003 dominantnou. Prvé dva roky vládnutia Dzurindovej vlády totiž charakterizoval veľký počet opatrení v jednotlivých oblastiach verejných politík, od navrhovanej zmeny daňového systému (zjednotenie sadzieb, zjednodušenie), cez zmeny v sociálnom zabezpečení, prípravu druhého piliera dôchodkovej reformy, výrazné zmeny v pracovnom práve, zdravotnícku reformu až po pripravované zmeny rozpočtových pravidiel verejnej správy. Príprava právnych noriem v súvislosti s fiskálnou decentralizáciou tak prebiehala paralelne s prípravou reformy daňového systému a reformy rozpočtových pravidiel verejnej správy, ktoré fundamentálne menili ich dovtedajšie fungovanie.

Na rozdiel od iných opatrení, ktoré presadila Dzurindova vláda počas prvých dvoch rokov, bola potreba fiskálnej decentralizácii zdôrazňovaná nielen opozičnými stranami, ktoré na úrovni VÚC dominovali, ale aj záujmovými organizáciami, ktoré reprezentovali územnú samosprávu. Išlo o ZMOS, zoskupenie primátorov krajských miest (K8), neformálne zoskupenie predsedov VÚC a Úniu miest Slovenska. Hoci všetky skupiny podporovali fiskálnu decentralizáciu, nedosiahli vždy zhodu v konkrétnych situáciách. Príkladom je spor medzi ZMOS a K8 v súvislosti s (ne)výhodnosťou navrhovaného systému fiskálnej decentralizácie pre krajské mestá. Tie boli aj podľa prepočtov MF SR tými, ktoré mali v prvom

<sup>158</sup> MF určí stále podmienky rozdeľovania daní pre obce novým zákonom. SITA, 6. 3. 2003.

<sup>159</sup> FICO: Hovorí o „kvázi“ daňovej reforme, padnúť by mal Mikloš. SITA, 2. 6. 2003.

roku dostať menej prostriedkov ako v minulosti, predovšetkým v dôsledku problematického financovania hromadnej dopravy. Primátori krajských miest vyčítali ZMOS presadzovanie záujmov menších sídiel, čo vyplýva z mechanizmu členstva v ZMOS, v ktorom majú hlasy členov rovnakú váhu bez ohľadu na veľkosť obce, ktorú zastupujú.

### **3.1. PRIPOMIENKOVÉ KONANIE K NÁVRHU ZÁKONA O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLÁCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY (2004)**

V rámci pripomienkového konania, ktoré prebehlo v apríli 2004 k zákonu o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy<sup>160</sup> bolo oslovených celkovo 52 subjektov, vrátane záujmových združení územnej samosprávy (ZMOS, Únia miest), 8 VÚC a mestá Bratislava a Košice. Z celkovo 144 predložených pripomienok bolo 22 označených za zásadné, čo znamená, že v prípade ich neakceptovania je predkladateľ zákona povinný uskutočniť s pripomienkujúcim subjektom tzv. rozporové konanie. Najviac pripomienok predložil Úrad vlády SR (ÚV SR) – sekcia ľudských práv a slobôd, Ministerstvo školstva SR a ZMOS. Sekcia ľudských práv ÚV SR považovala za neodôvodnené sprísnenie podmienok prijímania návratných zdrojov a znemožnenie preberania záruk zo strany obcí za úvery FO a PO. Ani po rozporovom konaní sa nepodarilo odstrániť pripomienku sekcie, podľa ktorej mimoriadne opatrenia v podobe zavedenia ozdravného režimu a nútenej správy zasahovali do podstaty územnej samosprávy. Ministerstvo školstva SR presadilo do návrhu možnosť, aby zriaďovatelia štátnych škôl mohli bežné výdavky, ktoré im boli poskytnuté po 1. októbri použiť, s istými obmedzeniami, do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku.

Združenie miest a obcí Slovenska navrhlo Ministerstvu financií SR pozastaviť návrh zákona do „predloženia všetkých zákonov, ktoré majú vo vzťahu k obciam definovať ciele, nástroje a spôsob ich uplatnenia v procese II. etapy fiškálnej decentralizácie“; predložiť analýzy dopadov dovedajších reformných procesov; ponechať podielové dane ako vlastný príjem obce, či vypustiť zákaz prevzatia záruky za úver zo strany obce za úvery FO a PO. Všetky uvedené pripomienky ZMOS označil za zásadné, na všetkých z nich zástupcovia ZMOS prestali trvať po absolvovaní rozporového konania. V prvej fáze legislatívneho procesu sa ZMOS teda v návrhu podarilo dosiahnuť iba predĺženie lehoty na zavedenie ozdravného režimu zo 7 na 15 dní a úpravu spôsobu úhrady nákladov územnej samosprávy na prenesený výkon štátnej správy. Z neakceptovaných pripomienok boli pre ZMOS zásadné dve – snaha zahrnúť príjmy z podielových daní medzi tzv. vlastné príjmy obce, teda príjmy vyplývajúce z činnosti a rozhodovacej právomoci obce, ako aj snaha zmierniť obmedzenia v oblasti návratných zdrojov financovania.

ZMOS napokon dosiahol aj to, že návrh zákona bol 21. apríla 2004 z rokovania vlády vypustený z dôvodu „potreby komplexného posúdenia návrhov zákonov, ktorými sa vytvárajú legislatívne predpoklady realizácie fiškálnej decentralizácie“. Následne sa začiatkom mája 2004 uskutočnili

<sup>160</sup> *Výhodnotenie pripomienkového konania k zákonu o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy*. 21. 4. 2004. [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/EE35A7D42D8C19A1C1256E78002BE1E5/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/EE35A7D42D8C19A1C1256E78002BE1E5/$FILE/Zdroj.html).

dve rokovania medzi zástupcami ZMOS a vyšších územných celkov a ministrom financií I. Miklošom. Ich výsledkom boli zmeny niektorých ustanovení návrhu zákona, na ktorých sa obe strany vzájomne dohodli.

Išlo celkovo o päť čiastkových zmien v návrhu, ktoré nemenili podstatu zákona, a súčasne zmierňovali dôsledky niektorých návrhov na územnú samosprávu. Vyššie územné celky presadili, aby sa rokovanie pred predložením návrhu východísk rozpočtu verejnej správy nezúčastňoval iba jeden splnomocnený zástupca VÚC, ale zástupca každého územného celku. Ďalšie zmeny zjednodušili obciam a VÚC postup pri rozpočtovaní dotácií FO a PO, umožnili obciam a VÚC poskytnúť právnickým osobám, ktoré založili návratnú finančnú výpomoc pri prechodnom nedostatku finančných zdrojov. Posledné dve zmeny súviseli s vypustením obmedzení pri použití tzv. rezervného fondu (§ 10 ods. 8) a nezapočítavaním záväzkov z úverov poskytnutých štátnymi fondmi a Štátnym fondom rozvoja bývanía do sumy celkového dlhu obce či vyššieho územného celku (§ 17 ods. 8).

### 3.2. ROKOVANIE V NÁRODNEJ RADE SR (JÚN – SEPTEMBER 2004)

Zákony súvisiace s fiskálnou decentralizáciou boli do Národnej rady SR (NR SR) predložené ako celok na 28. schôdzu v júni 2004. V rámci prvého čítania vystúpil za opozičnú stranu Smer poslanec I. Šulaj. Podľa poslanca Smeru bolo dôležité, aby štát odfinancoval právomoci, ktoré na územnú samosprávu preniesol. Spochybnil však, či navrhnuté daňové príjmy budú postačovať na financovanie právomocí samosprávy. Ak nie, mali byť podľa Šulaja nútené zvyšovať príjmy z miestnych daní. Ako inšpiratívny model použil Šulaj príklad švajčiarskych kantónov, ktoré majú možnosť k základnej sadzbe dane z príjmu určovať ďalšie sadzby dane. Poslanec Smeru tiež kritizoval nastavenie kritérií pre rozdelenie dane, ktoré neobsahovalo mechanizmy vyrovnávania regionálnych rozdielov. V diskusii vystúpil za Smer aj poslanec M. Číž, ktorý kritizoval, že zákony nemali poslanci k dispozícii v dostatočnom časovom predstihu, ako aj fakt, že kritériá prerozdelenia majú byť nastavené prostredníctvom nariadenia vlády SR, a nie zákonom.

V rámci druhého čítania predložil poslanec Smeru J. Baška pozmeňovací návrh, ktorý zmierňoval podmienky návratného financovania s odôvodnením, že podiel samosprávy na dlhu verejného sektora bol zanedbateľný, čo podľa neho svedčilo o dobrom hospodárení samosprávy. Proti pozmeňujúcemu návrhu vystúpil predkladateľ zákona I. Mikloš, ktorý poukázal na to, že podmienky návratného financovania nie sú novým prvkom a boli obsiahnuté už v predchádzajúcom zákone o rozpočtových pravidlách. Navyše mal obavu z toho, že „prílišným uvoľnením rúk a zmäkčením pravidiel bude jednoducho deficit na samosprávnej úrovni narastať“.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Stenografická správa z 31. schôdze NR SR, september 2004. <http://www.nrsr.sk>.

Návrhy na zmiernenie podmienok návratného financovania v hlasovaní poslanci nepodporili. Rokovania medzi zástupcami územnej samosprávy a ministerstvom financií sa preniesli aj na pôdu Národnej rady SR. V rámci diskusie k zákonom vo Výbore NR SR pre verejnú správu (v auguste a septembri 2004) ZMOS opätovne trval na zahrnutí podielov z daní medzi vlastné príjmy samosprávy. Ako uviedol jeho predseda M. Sýkora, „na jednej strane máme kompetencie, postupne dostávame aj peniaze, ale návrh prináša kruté finančné obmedzenia pre samosprávu, ktoré nie je možné akceptovať“. Navrhnuté zákony podľa neho „neposilňovali právomoci obcí, miest a samosprávnych krajov, ale naopak, postavenie MF SR voči územnej samospráve“.<sup>162</sup>

S ďalším návrhom prišiel primátor Bratislavy A. Ďurkovský, ktorý navrhol, aby bola daň z motorových vozidiel rozdelená medzi Bratislavský samosprávny kraj a Bratislavu – mesto v pomere 20 : 80. Tento daňový príjem patril podľa návrhu výlučne samosprávnym krajom. „Ak by tento návrh prešiel, pomohlo by to vykryť deficit mesta vo výške takmer jednej miliardy korún, ktorý vznikne zrušením dotácie na MHD,“ uviedol A. Ďurkovský.<sup>163</sup> Po rokovaníach s vedením Bratislavy bol prijatý návrh na postupné presunutie dane z nehnuteľností, ktorá bola dovtedy príjmom mestských častí, na hlavné mesto. ZMOS po ďalších rokovaníach s Ministerstvom financií SR napokon presadil do spoločnej správy výborov zaradenie podielov na daniach v správe štátu medzi vlastné príjmy obce a VÚC.

V treťom čítaní zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy podporilo 87 poslancov (jednomyselná podpora klubov vládnej koalície), naopak hlasovania sa zdržalo s výnimkou jedného 57 poslancov parlamentnej opozície.

Posledný predpis fiskálnej decentralizácie, nariadenie o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve, predložilo Ministerstvo financií SR na rokovanie vlády koncom novembra 2004. Ministri SMK totiž pohrozili, že rokovanie o tomto bode budú vetovať a požadovali, aby vláda v nariadení garantovala dofinancovanie malých miest do úrovne 95 % aktuálneho roka.<sup>164</sup> Návrh nariadenia bol z rokovania stiahnutý a rokovala o ňom Koaličná rada.<sup>165</sup> V rámci jej rokovania nedošlo k dohode a nariadenie bolo schválené na decembrovej schôdzi vlády, pričom ministri za SMK sa zdržali hlasovania.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> NR SR: *Vo výbore búrlivá diskusia o fiškálnej decentralizácii*. SITA, 25. 8. 2004.

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> VLÁDA: *Mikloš stiahol nariadenie o rozdeľovaní dane z príjmov*. SITA, 24. 11. 2004.

<sup>165</sup> Koaličná zmluva štyroch strán vládnej koalície (2002 – 2006) obsahovala ustanovenie, ktoré umožňovalo strane vládnej koalície vetovať bod programu zasadnutia vlády. O tomto bode potom automaticky rokovala tzv. Koaličná rada pod vedením predsedov koalíčných strán. Mechanizmus veta mal zabezpečiť, aby návrhy o ktorých rokovala vláda boli schvaľované konsenzuálne.

<sup>166</sup> VLÁDA: *Nariadenie o rozdeľovaní dane z príjmov samosprávam schválené*. SITA, 1. 12. 2004.

### 3.3. VLASTNÉ PRÍJMY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A KONTROLNÁ PRÁVOMOC NKÚ

Preklasifikovanie podielov z dane na vlastné príjmy samosprávy znamenalo, že štát stratil možnosť kontrolovať hospodárenie obcí s prostriedkami prerozdelenými cez daň z príjmov FO a cestnú daň, pretože tieto už nespádali pod rozsah kontrolnej právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ). Ten mohol podľa čl. 60 písm. c) Ústavy SR kontrolovať iba hospodárenie s „majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy“.

Nebolo to prvýkrát, čo sa vláda snažila presadiť komplexnú vonkajšiu kontrolu hospodárenia územnej samosprávy. V rámci prípravy rozsiahlej novelizácie Ústavy SR (schválená v roku 2001) sa v predložennom návrhu počítalo s právomocou NKÚ kontrolovať hospodárenie obcí bez obmedzenia. V dôsledku úspešného tlaku ZMOS napokon poslanci zúžili rozsah kontrolnej právomoci obcí iba na ich hospodárenie s prostriedkami získanými na prenesený výkon štátnej správy.

V júli 2004 parlament opätovne nepodporil vládny návrh novely ústavy rozširujúci kontrolnú právomoc NKÚ na všetky príjmy obcí a vyšších územných celkov. Návrh novely ústavy pripravilo ministerstvo spravodlivosti a okrem rozšírenia právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR obsahoval aj zúženie poslaneckej imunity. Ministerstvo odôvodnilo zmenu právomocí programom *Národného boja proti korupcii*, podľa ktorého je „potrebné zabezpečiť rozšírenie pôsobnosti NKÚ na kontrolu hospodárenia so všetkými verejnými prostriedkami a verejným majetkom, bez ohľadu na to, či ide o centrálnu alebo oblastnú úroveň“. Ministerstvo ďalej zdôraznilo, že reforma verejnej správy „vyžaduje zaviesť nový systém financovania a kontroly verejných financií“. Štát sa podľa predkladateľa „nemôže zbaviť zodpovednosti za efektívne fungovanie verejnej správy a za hospodárne vynakladanie verejných financií“.<sup>167</sup>

V rámci pripomienkového konania k návrhu novely ústavy predložil ZMOS dve zásadné pripomienky, ktoré navrhli ponechať rozsah kontrolnej činnosti NKÚ na pôvodnej úrovni, teda v rozsahu prostriedkov, ktoré obce a VÚC získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy. Ani jedna z pripomienok nebola predkladateľom akceptovaná.<sup>168</sup> Návrh zmeny ústavy ale v Národnej rade SR neprešiel prvým čítaním, keď za sa vyslovilo 41 poslancov, 8 bolo proti a 72 sa zdržalo hlasovania. Návrh nepodporili ani poslanci vládnej koalície (SDKÚ sa napríklad zdržala hlasovania).

<sup>167</sup> *Predkladacia správa k novele ústavy*. 16. 6. 2004. [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/7EB2877FACCAC189C1256EAE002F66D3/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/7EB2877FACCAC189C1256EAE002F66D3/$FILE/Zdroj.html).

<sup>168</sup> *Výhodnotenie pripomienkového konania*. 16. 6. 2004. [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4C3C7F27A7658FAEC1256EAE002F68DF/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4C3C7F27A7658FAEC1256EAE002F68DF/$FILE/Zdroj.html). Rozporové konanie so ZMOS sa realizovalo 12. novembra 2003. Zúčastnili sa na ňom predseda ZMOS Michal Sýkora a ústredný riaditeľ ZMOS Milan Muška a Ján Hrubala za predkladateľa. Predmetom rozporu bola snaha ZMOS vyňať z kontrolných kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu SR územné samosprávy. V rámci rozporového konania nedošlo k zjednoteniu stanovísk.



Návrh novely ústavy rozširujúci právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR bol opätovne predložený na rokovanie vlády v marci 2005, pred rokovaním ho však minister spravodlivosti navrhol vypustiť z rokovania. Návrh sa po druhýkrát dostal na rokovanie vlády v júni 2005 a bol schválený. V rámci pripomienkového konania ZMOS opätovne zopakoval svoje pripomienky spred vyše roka a navrhol ponechať rozsah kontrolnej činnosti NKÚ v pôvodnom rozsahu. Pri rokovaní v NR SR vystúpil v rámci druhého čítania na podporu novely ústavy aj predseda NKÚ J. Jasovský. Na príklade kontroly nemenovanej obce ilustroval nedostatky v hospodárení konkrétnej územnej jednotky, pričom zdôraznil, že NKÚ nemá kontrolnú právomoc nad majetkom v približnej hodnote 100 mld. Sk. Ako tiež zdôraznil, rozšírenie vonkajšej kontroly hospodárenia územnej samosprávy bolo potrebné aj z toho dôvodu, že obce nedostatočne využívali mechanizmy vnútornej kontroly. J. Jasovský zdôraznil, že „k 1. januáru 2005 mali mať všetky mestá a obce svojho vnútorného kontrolóra. Podľa údajov ministerstva vnútra k dnešnému dňu (27. septembra 2005 – pozn. aut.) minimálne štvrtina miest obsadených nie je“. Na vystúpenie predsedu NKÚ reagovali viacerí poslanci, poslankyňa KDĽ M. Sabolová poďakovala za „konkrétny príklad pánu predsedovi NKÚ, pretože mnoho poslancov si nevedelo vysvetliť, aký účel kontroly z NKÚ bude v tých samosprávach“. <sup>169</sup>

V treťom čítaní novelu ústavy rozširujúcu právomoci NKÚ podporilo 111 zo 117 prítomných poslancov naprieč všetkými poslaneckými klubmi. Rozšírenie kontrolných právomocí NKÚ bolo v rámci projektu HESO vyhodnotené ako najlepšie opatrenie prispievajúce k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny v roku 2005. <sup>170</sup>

### **3.4. ĎALŠIE ZMENY ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY (2005, 2007)**

V sledovanom období bol zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy novelizovaný dvakrát. Prvú zmenu zákona pripravilo Ministerstvo financií SR v roku 2005 ako iniciatívny materiál. Návrh novely dopĺňal úpravu o postupe obce alebo vyššieho územného celku pri hospodárení s účelovo určenými prostriedkami, ktoré mohli použiť aj v nasledujúcich rozpočtových rokoch až do ich vyčerpania. Návrh tiež rozširoval možnosti poskytovania dotácií z rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho územného celku a spresňoval pôvodnú úpravu nútenej správy. V rámci pripomienkového konania ZMOS navrhol spresnenie definície § 7 ods. 4, pripomienka bola akceptovaná a tiež navrhol, aby územná samospráva mohla poskytovať dotácie PO, ktoré nesídlia ani nepôsobia na území obce. Návrh nebol prijatý. Predkladateľ tiež odmietol spoločnú pripomienku vyšších územných celkov (z dôvodu, že ide nad rámec návrhu), v ktorej VÚC navrhovali zavedenie osobitného typu pripomienkového konania pri návrhu rozpočtu verejnej správy. Ani v rámci rokovania Národnej rady SR nedošlo k obsahovým zmenám v návrhu novely, v treťom

<sup>169</sup> Stenografická správa o 50. schôdzi NR SR. <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=134402>

<sup>170</sup> Zachar (2006).

čítaní hlasovalo za 82 poslancov, proti bolo 30, zdržalo sa 19. Novelizáciu podporili všetky poslanecké kluby vládnej koalície, poslanci opozície hlasovali proti, prípadne sa zdržali.

V januári 2007 predložilo MF SR pod vedením J. Počiatka (Smer-SD) v súlade s *Plánom legislatívnych úloh vlády na rok 2007* a vychádzajúc z programového vyhlásenia vlády R. Fica, ktorá sa v oblasti verejných financií zaviazala „implementovať programové rozpočtovanie na všetkých úrovniach verejnej správy“, ďalšiu novelizáciu zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Tá navrhla v nadväznosti na rozpočtovanie vo verejnej správe zaviesť programové rozpočtovanie v rozpočtoch subjektov územnej samosprávy v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, a to z hľadiska prípravy, realizácie, monitorovania a hodnotenia programov. Novela tiež obsahovala rozšírenie okruhu účelovo určených rozpočtových prostriedkov obce a vyššieho územného celku, pri ktorých sa nevyžaduje schválenie zmien rozpočtu príslušným samosprávnym orgánom a položiek, ktoré sa nezapočítavajú do celkovej sumy dlhu jednotky samosprávy (predfinancovanie spoločných programov SR a EÚ). Novela tiež spresnila niektoré právomoci núteného správcu a umožnila samospráve prijať návratný zdroj financovania na splatenie neuhradených záväzkov po lehote splatnosti súvisiacich so zavedením nútenej správy, aj keď nebude obec alebo VÚC spĺňať všeobecné podmienky pre ich prijímanie ustanovené zákonom.

V rámci pripomienkového konania navrhol Košický samosprávny kraj zosúladiť povinnosť zaviesť programové rozpočtovanie pre rozpočty 2009 – 2011 nielen pre obce, ale aj pre VÚC, ktoré mali v návrhu túto povinnosť definovanú už od roku 2008. Pripomienku MF SR akceptovalo. Novela zákona bola bez ďalších výraznejších zmien schválená vládou a v júni 2005 ju bez akejkoľvek diskusie a predloženia pozmeňujúcich návrhov schválila Národná rada SR hlasmi 79 koalíčných poslancov, 28 poslancov hlasovalo proti (poslanecký klub SDKÚ-DS), zvyšok poslancov sa zdržal hlasovania. Ministerstvo financií SR v súvislosti so zavedením programového rozpočtovania nechalo v externom prostredí (Hayek Consulting) vypracovať viacero manuálov, ktoré obsahujú informácie a príklady programového rozpočtovania.<sup>171</sup> Zavedenie programového rozpočtovania bolo v rámci projektu HESO (*Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení*) vybrané ako najprínosnejšie opatrenie prvého polroka 2007. Rozpočtové programovanie v samospráve podľa tohto hodnotenia „umožní posilniť transparentnosť financií územnej správy a podporí pocit zodpovednosti regionálnych politikov voči ich voličom“.<sup>172</sup>

### 3.5. VPLYV POLITICKEJ KONDICIONALITY A FISKÁLNA DECENTRALIZÁCIA

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákony o fiskálnej decentralizácii ako celok boli úzko previazané na dva súbežné procesy, ktoré vplývali na ich logiku, ustanovenia

<sup>171</sup> Dokumenty prístupné k programovému rozpočtovaniu územnej samosprávy sú prístupné na stránke Ministerstva financií SR <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6487>.

<sup>172</sup> *Projekt HESO – výsledky za rok 2007*. Bratislava: INEKO, 2008. [http://www.ineko.sk/?s=file\\_download&id=239](http://www.ineko.sk/?s=file_download&id=239)

aj politickú priechodnosť. Prvým procesom boli zásadné zmeny rozpočtových pravidiel a rozpočtovania na centrálnej úrovni, najmä po roku 1998. Tie sú výsledkom predovšetkým externého tlaku medzinárodných organizácií (EÚ, OECD, Svetová banka), o ktorých členstvo či finančnú pomoc sa Slovensko uchádzalo. Externý tlak mal podobu tvrdých pravidiel a požiadaviek, ktorých splnenie bolo súčasťou prístupového procesu do EÚ a pravidiel odporúčajúcej povahy, ktoré vyplývali z členstva SR v medzinárodných organizáciách, či z uzavretých medzinárodných záväzkov (GRECO, INTOSAI).

Druhým paralelne prebiehajúcim procesom bola komplexná reforma verejnej správy, ktorú zahájila prvá Dzurindova vláda zriadením druhej úrovne územnej samosprávy (samosprávne kraje, VÚC) a prijatím zákona o prechode a prenose niektorých právomocí zo štátu na územnú samosprávu. Aj keď reforma verejnej správy bola predmetom monitoringu Komisie EÚ v rámci prístupového procesu, nebola dominantnou oblasťou. Spoločnou témou oboch procesov bol tlak na čo najväčšiu transparentnosť, prísnu kontrolu a znižovanie priestoru pre korupčné správanie.

Už v rokoch 1997 – 1998 vyčlenila EÚ prostredníctvom programu PHARE 1 milión ECU na posilnenie Najvyššieho kontrolného úradu SR v boji proti korupcii. V prvej hodnotiacej správe o pokroku v prístupovom procese v roku 1998 Komisia konštatovala, že Slovensko bude musieť podstúpiť zásadnú reformu externého a interného kontrolného systému verejných financií.<sup>173</sup> Nasledujúce dva roky (1999 a 2000) boli závery Komisie v oblasti finančnej kontroly v zásade totožné, oba razy konštatovali „dosiahnutie zanedbateľného progresu v oblasti kontroly. Slovensko musí čím skôr vybudovať základ, na ktorom postaví jasný finančný kontrolný systém a naštartovať jeho implementáciu“. Balík európskeho práva, ktorý muselo Slovensko v tejto oblasti implementovať pozostával predovšetkým z úpravy finančnej kontroly, nezávislých interných auditných systémov, nezávislej externej kontroly a súboru opatrení súvisiacich s kontrolou predvstupových fondov a ochranou finančných záujmov spoločenstva.

Ďalšie kroky súviseli napríklad s aktívnou účasťou Slovenska v rámci GRECO,<sup>174</sup> ktorá v roku 2000 vo svojej správe odporučila Slovensku prijatie 19 opatrení v boji proti korupcii. Medzi nimi bolo odporúčanie na rozšírenie kontrolných právomocí NKÚ vo vzťahu k používaniu verejných zdrojov. Hodnotiaca správa, ktorej definitívnu podobu schválila plenárne zasadnutie GRECO v októbri 2005, konštatovala uspokojujúce splnenie všetkých devätnástich opatrení, medzi ktorými bolo aj rozšírenie kontrolných právomocí NKÚ v ústave a opatrenia obsiahnuté v novele zákona č. 618/2004 Z. z. o finančnej kontrole a o vnútornom audite. V oblasti externej

---

<sup>173</sup> Komisia citovala nálezy prieskumu NKÚ, ktorý odhalil množstvo porušení zákonov v súvislosti s vládnymi výdavkami, kritizovala neexistenciu centrálnej inštitúcie, ktorá by zastrešovala harmonizáciu a kvalitu internej finančnej kontroly a poukázala na potrebu nového systému štátnej pokladnice. *Regular Report From The Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels: EC, 1999.

<sup>174</sup> GRECO (Group of States Against Corruption) je združenie členských krajín Rady Európy. Hodnotiace správy prístupné na [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/reports\(round1\)\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/reports(round1)_en.asp).

kontroly zase významnú úlohu zohralo prijatie etických štandardov pre kontrolórov NKÚ, ktoré sú založené na kódexe Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných úradov INTOSAI.

### 3.6. ZÁUJMOVÉ SKUPINY

Zákony súvisiace s fiskálnou decentralizáciou sa prednostne dotýkali obcí a vyšších územných celkov, ktorých združenia (formálne i neformálne) tvorili najvýznamnejšie záujmové skupiny, ovplyvňujúce prípravu a prijímanie zákonov fiskálnej decentralizácie. Najpočetnejšiu skupinu reprezentuje Združenie miest a obcí Slovenska. Ďalšími organizáciami bola Únia miest Slovenska, neformálne zoskupenie primátorov krajských miest K8 a zoskupenie predsedov vyšších územných celkov, ktoré sa v roku 2006 transformovalo do Združenia samosprávnych krajov SK-8.<sup>175</sup>

Hoci boli záujmy jednotlivých reprezentácií v zásade totožné, vyskytli sa aj spory. Pri diskusii o nastavení kritérií pre rozdeľovanie prostriedkov kritizovali primátori krajských miest ZMOS, že reprezentuje záujmy malých obcí. Práve pre väčšie mestá mali byť dôsledky decentralizácie v prvých rokoch tvrdšie ako v prípade menších sídiel. Postup zástupcov ZMOS vychádza z váhy jednotlivých členov združenia, ktorá je rovnaká bez ohľadu na veľkosť samosprávy. Vo všeobecnosti je možné tvrdiť, že vzhľadom na to, že prebiehajúci proces decentralizácie právomocí zo štátu prebiehal v etapách (2002, 2003, 2004), počas prípravy a rokovania o fiskálnej decentralizácii bolo v záujme územnej samosprávy čo najskoršie nastavenie udržateľného systému, ktorý by určoval, koľko a za akých podmienok budú obce a VÚC od štátu dostávať.

V procese rokovania o zákone je možné identifikovať dve základné požiadavky samosprávy: zabezpečenie finančných prostriedkov vo výške pokrývajúcej náklady na decentralizované právomoci, a čo najmenej zväzujúce pravidlá dotýkajúce sa rozpočtového procesu a hospodárenia. V rámci prvej požiadavky sa územnej samospráve podarilo presadiť do zákona garantovaný minimálny výnos z dane z príjmov fyzických osôb pre rok 2005. Pôvodný návrh MF SR 31,7 mld. Sk bol pri rokovaní Národnej rady SR navrhovaný na úroveň 33,418 mld. Ďalšie zmeny súvisiace so zabezpečením finančných prostriedkov súviseli s úspešnou snahou reprezentantov samosprávy o zachovanie povinného vyberania dane za komunálny odpad.

Nastavenie systému fiskálnej decentralizácie má vplyv aj na pôsobenie samosprávnych záujmových skupín voči centrálnej vláde. Ak do spustenia fiskálnej decentralizácie museli obce a VÚC lobiť vo vláde a v NR SR pri každoročnom schvaľovaní štátneho rozpočtu, súčasný systém nastavuje jasné kritériá pre množstvo prostriedkov, ktoré do územnej samosprávy budú prerozdelené z danej z príjmu FO. Relatívna stabilita výnosnosti tejto dane tak umožňuje obciam

---

<sup>175</sup> S reprezentáciou záujmov súviselo aj presadenie zmeny do návrhu zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorej sa mali rokovania o návrhoch rozpočtov verejnej správy zúčastňovať zástupcovia *všetkých* VÚC, nielen ich spoločný zástupca.

predvídateľnejšie rozpočtové plánovanie. Reprezentácia záujmov samosprávy sa tak môže zamerať na ovplyvňovanie partikulárnych problémov ich financovania, ako sú napríklad úhrada výkonov vo verejnom záujme (financovanie autobusovej a železničnej dopravy), financovanie školstva či zdravotníckych zariadení.

V rámci presadzovania druhej požiadavky (mäkké pravidlá pre hospodárenie a rozpočty) môžeme tvrdiť, že napriek schopnosti samosprávy zmäkčovať navrhované nástroje v priebehu legislatívneho procesu, zo strednodobého pohľadu je územná samospráva skôr neúspešná. V tejto časti analyzované pokusy o rozšírenie kontrolnej právomoci NKÚ, ale aj o udržanie pôvodne nastavených tvrdých obmedzení pre úverové zaťaženie obcí a VÚC, obmedzenie v nakladaní so samosprávnymi prostriedkami, či posilnenie postavenia hlavného kontrolóra v zákone o obecnom zriadení sú dôkazmi o neúspešnosti reprezentantov územnej samosprávy. Prirodzene, vzhľadom na zákonný charakter spomínaných právnych nástrojov, zastúpenie reprezentantov samosprávy v NR SR a úpravu druhého čítania v NR SR, v rámci ktorého je možné predkladať pozmeňujúce návrhy bez ich posúdenia výbormi NR SR a uplynutia časovej lehoty, sa zmeny týchto právnych nástrojov smerujúce k ich oslabeniu nedajú vylúčiť.

#### **4. HYPOTÉZY A ZÁVERY**

Fiskálna decentralizácia, ktorú presadila druhá Dzurindova vláda je príkladom zvládnutej reformy. V prvej fáze reformy verejnej správy nedokázala vláda M. Dzurindu (1998 – 2002) zabrániť zmenám, ktoré presadili opozičné politické strany v Národnej rade SR. Pôvodne navrhovaný počet samosprávnych krajov sa tak zmenil z 12 na 8 a zmenil sa aj spôsob voľby predsedu VÚC, čo posilnilo etnický rozmer voľby v Nitrianskom VÚC.

V rámci našej analýzy sme identifikovali niekoľko faktorov, ktoré ovplyvnili priebeh fiskálnej decentralizácie. Prvým bolo zachovanie programovej aj personálnej kontinuity s prvou Dzurindovou vládou. Obnovenie pozície splnomocnenca vlády umožnilo pokračovať v procese reformy v mieste, v ktorom skončila prvá Dzurindova vláda. Z personálneho hľadiska bolo dôležité aj posilnenie postavenia koordinátora reformy I. Mikloša, ktorý sa stal ministrom financií v druhej Dzurindovej vláde. Jednotnosť politického vedenia odstránila problémy dvojkoľajnosti v prípade I. Mikloša a B. Schmögnerovej počas ich pôsobenia v prvom kabinete M. Dzurindu.

Druhým faktorom bolo načasovanie reformy. Personálna aj programová kontinuita umožnila pripraviť a schváliť zákony súvisiace s fiskálnou decentralizáciou v polovici volebného obdobia (2004), ešte v čase, keď vládna koalícia disponovala relatívne stabilnou väčšinou v NR SR. A to aj napriek tomu, že v marci 2004 čelil minister financií návrhu na odvolanie v NR SR a v apríli 2004 sa uskutočnilo referendum o predčasných parlamentných voľbách, iniciované Konfederáciou odborových zväzov SR a najsilnejšou opozičnou stranou Smer.

Tretím faktorom vplyvajúcim na presadenie fiskálnej decentralizácie bolo preťaženie verejného diskurzu v reakcii na zmeny, ktoré presadzovala druhá Dzurindova vláda. V relatívne krátkom období došlo k výrazným zmenám daňového a sociálneho systému, k zmene Zákonníka práce, reforme zdravotníctva atď. V čase prijímania zákonov súvisiacich s fiskálnou decentralizáciou sa konalo referendum o predčasných voľbách, prezidentské voľby a SR sa stala členom EÚ.

Okrem územnej samosprávy, ktorá zasahovala do procesu fiskálnej decentralizácie nemala vláda názorovú opozíciu, ktorá by dokázala predstaviť iný pohľad na financovanie územnej samosprávy. Opozičné strany navyše na rozdiel od prvej etapy reformy verejnej správy nedokázali presadiť žiadne výrazné zmeny. Podoba fiskálnej decentralizácie sa tak od jej pripravenia po publikovanie v Zbierke zákonov zmenila iba minimálne.

Naviazanie financovania územnej samosprávy na daň z príjmov fyzických osôb súčasne spôsobilo, že snahy o zmenu jej sadzby či o zmeny iných jej podmienok priamo vplyvajú na výnosy dane i financovanie samosprávy. Túto previazanosť kritizoval počas rozpravy k fiskálnej decentralizácii v 2004 aj poslanec opozičnej strany Smer I. Šulaj. Poukazoval na to, že práve daň z príjmu je politicky vždy napádaná a zásahy do nej sa priamo premietnu do jej výnosu. Hoci sa vláda R. Fica vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zvýšiť mieru solidarity v daňovom systéme a zvýšenie zdaňovania fyzických osôb s nadštandardnými príjmami, doterajšie zásahy podstatu danej z príjmov fyzických osôb, tak ako ju nastavila druhá Dzurindova vláda, nezmenili. Vplyv na nemennosť základných parametrov dane má aj územná samospráva. Predstavitelia ZMOS napríklad v októbri 2007 oznámili, že nepripustia počas volebného obdobia Ficovej vlády zmenu vzorca, podľa ktorého sa rozdeľujú výnosy dane z príjmov medzi štát a samosprávu.<sup>176</sup> Aj samotná fiskálna decentralizácia je príkladom kontinuity reformy. Zavedenie programového rozpočtovania pre územnú samosprávu je len pokračovaním trendu, ktorý presadila druhá Dzurindova vláda na úrovni verejnej správy. Ide súčasne o jedno z mála opatrení súčasnej vlády, ktoré je pozitívne hodnotené rebríčkom HESO.<sup>177</sup>

Fiskálna decentralizácia stabilizovala systém financovania územnej samosprávy zavedením predvídateľného rozdeľovania dane z príjmu a kritérií, ktoré na výšku finančných prostriedkov pre konkrétnu samosprávnú jednotku vplyvajú. Tvrdé rozpočtové a úverové obmedzenia, ktoré obsahuje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zvyšujú pravdepodobnosť uváženejšieho hospodárenia obcí. Ostatná zmena zákona prináša ďalší nástroj pre posilnenie transparentnosti v hospodárení, rozpočtové programovanie. Hoci je otázne, do akej miery budú

<sup>176</sup> *Nedopustí zmenu vzorca, podľa ktorého sa delia výnosy dane. 24 hodín*, 3. 10. 2007. <http://www.24hod.sk/clanok-40600-Nedopusti-zmenu-vzorca,-podla-ktoreho-sa-delia-vynosy-dane.html>; *ZMOS trvá na výnosoch z dane*, SITA, 3. 10. 2007.

<sup>177</sup> *Projekt HESO – výsledky za rok 2007*. Bratislava: INEKO, 2008. [http://www.ineko.sk/?s=file\\_download&id=239](http://www.ineko.sk/?s=file_download&id=239)

obce a VÚC schopné skutočne programovo rozpočtovať, faktom zostáva, že úloha centrálnej vlády je v nastavovaní podmienok hospodárenia územnej samosprávy naďalej nezastupiteľná.

Osobitnou výzvou zostáva systém kontroly hospodárenia jednotlivých obcí a samosprávnych krajov. V posledných rokoch došlo k výraznému posilneniu vnútornej i vonkajšej kontroly cez posilnenie postavenia hlavného kontrolóra či novelizáciu ústavy rozširujúcu právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR. Napriek tomu je postavenie hlavného kontrolóra stále závislé od zastupiteľstva a starostu. Otáznou zostáva aj reálna možnosť vonkajšej kontroly v krajine s takmer 2 900 samosprávnymi jednotkami. Jednou z ciest na posilnenie dohľadu by mohlo byť rozšírenie participatívnych prvkov v kontrole samosprávy. Tie majú v súčasnosti nepriamu podobu, či už ide o možnosť iniciovať odvolanie starostu obce, iniciovať miestne hlasovanie obyvateľov, využiť obmedzenú možnosť vstupu do normotvorby na úrovni obcí a VÚC, alebo využitie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Napriek tomu neexistujú priame mechanizmy, ktoré by občanom umožnili napríklad napadnúť nevýhodný predaj obecného majetku na súde. Problematickou tiež zostáva relatívne voľná úprava nakladania obcí s vlastným majetkom.

## LITERATÚRA

1. Arian, G. G.: *Fiscal decentralization: A remedy for corruption?* International Tax and Public Finance, No. 11, 2004, s. 175 – 195. <http://www.igpa.uiuc.edu/publications/workingPapers/WP82-journper.pdf>
2. de Mello, L. – Barenstein, M.: *Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis*. IMF Working Paper WP/01/171. Washington D.C.: IMF, 2001. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0171.pdf>
3. Dillinger, W.: *Urban Property Tax Reform*. Washington, D.C.: World Bank, 1991.
4. *FICO: Hovorí o „kvázi“ daňovej reforme, padnúť by mal Mikloš*. SITA, 2. 6. 2003.
5. Fisman, R. – Gatti, R.: *Decentralization and corruption: Evidence from U.S. federal transfer programs*. Public Choice, Vol. 113 (1-2), 2002, s. 25 – 35. [http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/rfisman/decentralization\\_and\\_corruption\\_transfer.pdf](http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/rfisman/decentralization_and_corruption_transfer.pdf)
6. Fölscher, A.: *Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability*. In: Shah, A.: *Local Budgeting*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, 2007.
7. Kolstad, I. – Fjeldstad, O. H.: *Fiscal Decentralisation and Corruption. A brief overview of the issues*. U4 ISSUE 3, 2006. [http://www.u4.no/themes/pfm/u4issue3\\_06kolstad.pdf](http://www.u4.no/themes/pfm/u4issue3_06kolstad.pdf)
8. *MF určí stále podmienky rozdeľovania daní pre obce novým zákonom*. SITA, 6. 3. 2003.
9. *Nedopustí zmenu vzorca, podľa ktorého sa delia výnosy dane*. 24 hodín, 3. 10. 2007. <http://www.24hod.sk/clanok-40600-Nedopusti-zmenu-vzorca,-podla-ktoreho-sa-delia-vynosy-dane.html>
10. *NR SR: Vo výbore búrlivá diskusia o fiškálnej decentralizácii*. SITA, 25. 8. 2004.
11. *Projekt HESO – výsledky za rok 2007*. Bratislava: INEKO, 2008. <http://www.ineko.sk/>

- ?s=file\_download&id=239
12. Prud'Homme, R.: *The Dangers of Decentralization*. World Bank Research Observer 10 (2), 1995, s. 201 – 220.
  13. *Regular Report From The Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels: EC, 1999.
  14. Shah, A.: *Local Budgeting*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, 2007.
  15. Tanzi, V. 1995. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. In Proceedings of the 1995 World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, DC: World Bank.
  16. VLÁDA: *Mikloš stiahol nariadenie o rozdeľovaní dane z príjmov*. SITA, 24. 11. 2004.
  17. VLÁDA: *Nariadenie o rozdeľovaní dane z príjmov samosprávam schválené*. SITA, 1. 12. 2004.
  18. Web, S.: *Fiscal Responsibility for Subnational Discipline: The Latin American Experience*. Policy Research Working Paper 3309. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
  19. Zachar, D. (ed.): *Reformy na Slovensku 2005*. Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (HESO). Bratislava: INEKO 2006. [http://www.ineko.sk/index.php?s=file\\_download&id=76](http://www.ineko.sk/index.php?s=file_download&id=76)
  20. *ZMOS trvá na výnosoch z dane*. SITA, 3. 10. 2007.



# EKONOMICKÉ NÁSTROJE

## REFORMA AKTÍVNEJ POLITIKY TRHU PRÁCE Z ROKU 2004 AKO PROTİKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Miroslav Beblavý*

### 1. ÚVOD A OPIS NÁSTROJA

Táto prípadová štúdia sa venuje zmene v aktívnej politike trhu práce, ktorá sa na Slovensku udiala v roku 2004 a jej protikorupčným dôsledkom. Aj keď reforma aktívnej politiky trhu práce a aj celková zmena sociálnej politiky, ktorej bola súčasťou, nemala zníženie korupcie ako svoj základný a najdôležitejší cieľ, ukážeme, že tieto zmeny mali aj účinok na zníženie korupcie v rámci aktívnej politiky trhu práce predovšetkým prostredníctvom zníženia voľnosti v rozhodovaní pri prideľovaní prostriedkov na aktívnu politiku trhu práce.

Táto reforma mala z pohľadu aktívnej politiky trhu práce a protikorupčných nástrojov tri hlavné prvky:

- nárokovateľnosť,
- inštitucionálna zmena,
- spôsob financovania.

#### • **Nárokovateľnosť**

Nový zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti zaviedol nárokovateľnosť viacerých dotácií na tvorbu pracovných miest a aktivačné činnosti. Nový zákon na rozdiel od starého zákona č. 387/1996 Z. z., v ktorom sa nespomínala nárokovateľnosť, rozdelil príspevky pre nezamestnaných na dve skupiny: prvú tvoria príspevky, na ktoré má nezamestnaný po splnení určitých požiadaviek právny nárok, teda nezávisia od vôle úradníka, a druhú tvoria príspevky, na ktoré právny nárok nie je. Nárokovateľné príspevky avšak tvoria početnejšiu skupinu. Tento zákon je zároveň doplnený, pokiaľ ide o uvedené nástroje, vyhláškou č. 44/2004. K najväčším zmenám oproti starému zákonu prišlo v paragrafe 49 „Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť“, v paragrafe 50 „Príspevok na zamestnávanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie“, v paragrafe 51 „Príspevok na vykonávanie absolventskej praxe“ a v paragrafe 52 „Príspevok na aktivačnú činnosť“.<sup>178</sup>

<sup>178</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/$FILE/Zdroj.html)

Cieľom úpravy v paragrafe 49 je motivovať uchádzača o zamestnanie na začatie prevádzkovania alebo vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti s možnosťou využitia finančného príspevku. Na tento príspevok má uchádzač nárok, ak je vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie úradu v určenej dĺžke, ak o tento príspevok písomne požiada, doloží k žiadosti podnikateľský zámer spolu s kalkuláciou predpokladaných nákladov na začatie alebo vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti a uzatvorí písomnú dohodu s úradom o poskytnutí tohto príspevku. Zásadný rozdiel oproti starému zákonu spočíva v tom, že teraz je tento príspevok právne nárokovateľný. Kritériá výšky príspevku zohľadňujú mieru nezamestnanosti v regióne, príslušnosť k typu regiónu oprávneného na poskytovanie štátnej pomoci a príslušnosť uchádzača ku skupine znevýhodnených uchádzačov a zamestnanie. Na rozdiel od starého právneho predpisu maximálna výška príspevku nie je stanovená pevnou sumou, ale sa v návrhu upravuje spôsobom, ktorý umožňuje flexibilné reagovanie na vývoj ekonomického prostredia.<sup>179</sup>

Paragraf 50 vytvoril podmienky na zvýšenie možností zamestnávania znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie formou motivácie zamestnávateľa poskytnutím príspevku až do výšky 100 % celkovej ceny práce na jedného znevýhodneného uchádzača na vytvorené pracovné miesto. Zákon dopĺňa podmienky obsadzovania pracovných miest znevýhodnenými uchádzačmi, na vytvorenie ktorých bol poskytnutý príspevok a obdobie poskytovania príspevku. Zámerom takéhoto prístupu je na jednej strane riešiť zamestnávanie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie a súčasne výraznejšie motivovať zamestnávateľov prostredníctvom výšky a dĺžky poskytovania príspevku k vytváraniu nových pracovných miest v regiónoch oprávnených na poskytovanie štátnej pomoci. Obidva spomínané paragrafy sú zároveň v súlade s Nariadením Komisie (ES) č. 2204 z 12. decembra 2002 o uplatňovaní čl. 87 a 88 Zmluvy o ES o štátnej pomoci pre zamestnanosť.<sup>180</sup>

Paragraf 51 riešil novým spôsobom absolventskú prax. Cieľom zákona bolo vytvoriť podmienky na získanie odborných zručností a praktických skúseností u zamestnávateľa pre absolventa školy. Oproti predchádzajúcemu právnomu predpisu sa príspevok zvýšil o 100 % a zároveň je podmienený evidenciou uchádzača na úrade práce najmenej tri mesiace.

Paragrafom 52 sa zaviedlo nové aktívne opatrenie na trhu práce, cieľom ktorého je podpora udržiavania pracovných návykov uchádzačov o zamestnanie. Navrhli sa dve formy aktívnej činnosti uchádzačov o zamestnanie, a to forma menších obecných služieb pre obec organizovaných obcou a forma dobrovoľníckych prác organizovaných právnickými osobami, fyzickými osobami a mimovládnyimi organizáciami definovanými v zákone. Navrhol sa príspevok na úhradu nákladov na ochranné pracovné prostriedky, na úrazové poistenie uchádzačov o zamestnanie, ktorí vykonávajú aktívnu činnosť a na úhradu celkovej ceny práce zamestnancov, ktorí budú organizovať aktívnu činnosť uchádzačov o zamestnanie. Celková výška príspevku sa navrhla

<sup>179</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/$FILE/Zdroj.html)

<sup>180</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/$FILE/Zdroj.html)

v závislosti od počtu prijatých uchádzačov o aktivačnú činnosť a od počtu zamestnancov, ktorí budú organizovať aktivačnú činnosť pre uchádzačov o zamestnanie.<sup>181</sup>

Ďalšia obširna zmena v novom zákone sa venovala problematike telesne postihnutých uchádzačov o zamestnanie. Zákon č. 5/2004 Z. z. sa usiloval uľahčiť tejto skupine obyvateľov prístup na trh práce. Týmto zákonom sa zriadili príspevky pre zamestnávateľov na vytvorenie jedného miesta v dielni pre zamestnanca s telesným postihnutím do výšky 100 percent z 24-násobku minimálnej mzdy, príspevok na zriadenie živnosti pre telesne postihnutého, príspevky na dotačné náklady, príspevok na asistenta, príspevok na prevádzkovanie dielne a na dopravu do práce.<sup>182</sup>

#### • Inštitucionálna zmena

Inštitucionálna zmena aktívnej politiky trhu práce vyplývala z celkovej inštitucionálnej zmeny v sociálnej oblasti. Pred rokom 2004 existovali v sociálnej oblasti tri kľúčové implementačné inštitúcie:

- **Sociálna poisťovňa** ako tripartitne spravovaná inštitúcia zaoberajúca sa výberom odvodov a vyplácaním dávok patriacich do sociálneho poistenia (okrem poistenia v nezamestnanosti);
- **Národný úrad práce** ako tripartitne spravovaná inštitúcia zaoberajúca sa výberom odvodov a vyplácaním dávok patriacich do poistenia v nezamestnanosti;
- **Odbory sociálnych vecí** ako súčasť integrovanej štátnej správy (súčasť okresných a krajských úradov).

V roku 2004 došlo k zlúčeniu Národného úradu práce a odborov sociálnych vecí do úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (a sociálne poistenie v oblasti nezamestnanosti sa presunulo do Sociálnej poisťovne). Zároveň sa výrazne zoštilhila štruktúra týchto orgánov. Pred rokom 2004 existovala v NÚP celoštátna úroveň, 8 krajských úradov práce a 79 okresných úradov práce a pri sociálnych veciach existovalo 8 krajských odborov a 79 okresných odborov. Po reforme vzniklo jedno Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a 46 úradov práce, sociálnych vecí a rodiny.

Táto zmena znamenala *de facto* zánik tripartitného spôsobu rozhodovania, aj keď nie úplné. Pri úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny vznikli podľa zákona č. 5/2004 Z. z. výbory pre otázky zamestnanosti, ktoré majú kompetenciu schvaľovať „použitie tých aktívnych opatrení na trhu práce a rozsah ich financovania, na ktoré nie je právny nárok a ktoré zároveň nie sú financované za podpory Európskeho sociálneho fondu vrátane projektov a programov podľa § 54 ods. 2

<sup>181</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/F489CEDC110F16ABC1256DB90035F262/$FILE/Zdroj.html)

<sup>182</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DF8302835E656ECBC1256DB90035EF18/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DF8302835E656ECBC1256DB90035EF18/$FILE/Zdroj.html);  
[http://www.radost.sk/zakony/plneverzie/pdf/387\\_96.pdf](http://www.radost.sk/zakony/plneverzie/pdf/387_96.pdf).

písm. c) a d)“. Členmi týchto výborov však sú zástupcovia úradu a územnej samosprávy, nie zamestnávateľov a odborov ako predtým.

Oproti minulosti sa však zmenilo to, že takmer všetky prostriedky na aktívnu politiku trhu práce sú buď nárokovateľné a/alebo financované z Európskeho sociálneho fondu (ESF), takže priestor pre konkrétne rozhodovanie výboru je veľmi malé.

### • Spôsob financovania

Treťou zmenou je zmena spôsobu financovania aktívnej politiky trhu práce. Do roku 2004 bola aktívna politika trhu práce financovaná z kombinácie prostriedkov vybraných v rámci poistenia v nezamestnanosti a účelových štátnych dotácií.

Po roku 2004 sa stal vzhľadom na vstup Slovenska do EÚ rozhodujúcim zdrojom financovania aktívnej politiky Európsky sociálny fond ako jeden zo Štrukturálnych fondov. Prostriedky štátneho rozpočtu boli dominantne používané na spolufinancovanie projektov v rámci ESF a na spolufinancovanie investičných stimulov pre významných investorov (KIA, PSA Citroen...). Podiel projektov aktívnej politiky nepatriacich do kategórie ESF alebo investičných stimulov postupne v rokoch 2004 – 2006 klesal s rastúcim nábehom ESF a od roku 2006 možno hovoriť o zanedbateľnej sume.

Financovanie z ESF prinieslo významné zmeny do organizácie aktívnej politiky, ktoré spolu s už uvedenými inými inováciami (nárokovateľnosť, vznik úradov práce, sociálnych vecí a rodiny) zásadne ovplyvnili priestor pre korupciu v rámci aktívnej politiky.

Financovanie z ESF bolo (a je) realizované prostredníctvom tzv. národných projektov, ktorých prijímateľom bolo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a poskytovalo ich Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) ako riadiaci orgán pre všetky aktivity z ESF. Pre jednotlivé nástroje (alebo ich skupiny) existoval vždy individuálny národný projekt (napríklad Národný projekt I financoval podporu podľa paragrafov 49 a 50, ktorá je v centre pozornosti tejto prípadovej štúdie).

Dôsledkom tejto konštrukcie bola vyššia miera kontroly MPSVR SR aj nad konkrétnymi aspektmi realizácie podpory i nad rámec jeho právomocí ako navrhovateľa zákona a autora vyhlášky určujúceho detaily sumy. Ministerstvo totiž schvaľovalo text projektu aj všetky jeho zmeny. Zároveň došlo k posilneniu postavenia Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny voči miestnym úradom prostredníctvom existencie jednotného projektu a vykonávacej dokumentácie k nemu.

Pravidlá ESF prijaté na európskej aj národnej úrovni okrem toho upravovali viaceré aspekty poskytovania podpory, ktoré mali protikorupčný účinok nad rámec nárokovateľnosti. Išlo napríklad o nasledovné prvky:

- Nadštandardne vykonávaná predbežná a následná finančná kontrola. Aj keď predbežná a následná finančná kontrola sa teoreticky vykonávajú pri všetkých verejných výdavkoch, dôsledne upravený systém pri ESF zahŕňa riadiaci orgán a platobnú jednotku na MPSVaR SR, platobný orgán na MF SR a Správy finančnej kontroly ako orgány následnej kontroly minimálne v rozsahu 5 % a je oveľa rigoróznejšia ako prístup k ostatným verejným výdavkom. Zistenia jednotlivých prvkov v reťazci ukázali, že mali významný vplyv na zneužiteľnosť prostriedkov.
- „Audit trail“ je explicitne nastavený systém právomocí jednotlivých článkov v systéme ako aj obehu dokladov a finančných tokov.
- Pravidlo štyroch očí určuje, že schvaľovanie a kontrolu každej transakcie musia vykonávať aspoň dvaja jednotlivci.

## 1.1. VYUŽITIE NÁSTROJA

Podľa *Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2006* bolo v tomto roku využitie uvedených nástrojov nasledovná:

### Príspevky priamo vytvárajúce pracovné miesta

- Príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť (§ 49): Vytvorených a obsadených 10 477 pracovných miest.
- Príspevok na zamestnávanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie (§ 50): 4 039 umiestnených uchádzačov o zamestnanie
- Príspevok na zriadenie chránenej dielne a chráneného pracoviska a na ich zachovanie (§ 56): 638 pracovných miest, na ktoré bolo umiestnených 570 uchádzačov o zamestnanie.
- Príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na prevádzkovanie, alebo vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti (§ 57): 405 pracovných miest

Pre ilustráciu, v roku 2006 bolo na tieto programy vynaložené 947 mil. Sk.<sup>183</sup>

### Príspevky zvyšujúce zamestnateľnosť

- Vykonávanie absolventskej praxe (§ 51): Zaradených 14 503 uchádzačov o zamestnanie na absolventskú prax.
- Príspevok na aktivačnú činnosť (§ 52): Aktivačnú činnosť realizovalo 4 876 subjektov, ktoré vytvorili a obsadili 218 071 miest na aktivačnú činnosť.

---

<sup>183</sup> *Návrh štátneho záverečného účtu za kapitolu MPSVR SR.*

<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/A21F3E48DA2B8F05C12572AB0035A817?OpenDocument>

Na program aktivácie bolo v roku 2006 vynaložených 873 mil. Sk

Spolu tieto dve skupiny výdavkov tvorili výraznú väčšinu výdavkov na aktívnu politiku trhu práce, ak odpočítame konkrétne investičné stimuly pre významných investorov.

## 2. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Model účinnosti novej aktívnej politiky trhu práce na zníženie korupcie vychádza z nasledovných predpokladov:

**Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť<sup>184</sup>**

Tento zjednodušený, ale výstižný vzorec môžeme uplatniť aj v prípade aktívnej politiky trhu práce.

Monopol v tomto prípade súvisí s faktom, že ide o rozhodovanie orgánu verejnej moci a pridelenie verejných prostriedkov. Možnosťou, ako odstrániť takýto monopol, by bolo zrušenie nástrojov aktívnej politiky a ponechanie tvorby pracovných miesta plne na rozhodovanie súkromných subjektov. Aj takáto možnosť existuje, pre účely tejto prípadovej štúdie však nie je relevantná. Budeme preto skúmať výhradne otázky voľnosti v rozhodovaní a transparentnosti.

Pri rozhodovaní o pridelení prostriedkov na nástroje aktívnej politiky trhu práce existovala do roku 2004 vysoká miera voľnosti v rozhodovaní, a to na centrálnej aj na miestnej úrovni a prevažne nízka miera transparentnosti.<sup>185</sup>

Na centrálnej úrovni mali voľnosť v rozhodovaní:

- Generálny riaditeľ Národného úradu práce a jemu podliehajúci zamestnanci NÚP,
- Predstavenstvo NÚP.

Na miestnej úrovni mali voľnosť v rozhodovaní

- Riaditeľ okresného úradu práce a jemu podliehajúci zamestnanci OÚP,
- Správny výbor OÚP.

<sup>184</sup> Klitgaard (2000).

<sup>185</sup> Táto voľnosť v rozhodovaní bola síce nižšia ako v rokoch 1991 – 1993, ale stále vysoká. V období začiatkov budovania systému v rokoch 1991 – 1993 „iba riaditeľ okresného úradu práce rozhodoval o miliónových čiastkach na vytváranie spoločensky účelných pracovných miest s mimoriadne priaznivým korupčným priestorom.“ TIS (1999), kap. II/6. [http://www.transparency.sk/studie/pkns/studia\\_pkns\\_2-6.htm](http://www.transparency.sk/studie/pkns/studia_pkns_2-6.htm).

Na oboch úrovniach podliehalo poskytnutie nástrojov aktívnej politiky trhu práce rozhodnutiu kolektívneho orgánu (predstavenstvo, správny výbor), ale dôležitú úlohu zohrával aparát úradu, ktorý návrhy pripravoval a predkladal na rokovanie kolektívneho orgánu, respektíve riešil dodatky/zmeny v zmluve. Treba však poznamenať, že konkrétne rozhodnutia o aktívnej politike trhu práce boli dominantne prijímané na úrovni okresných úradov práce, takže aj v ďalšom texte sa sústreďíme najmä na ňu.

Kritériá v zákone, ktoré bolo potrebné splniť pre poskytnutie nástrojov, boli veľmi všeobecné a na základe toho potenciálny dopyt výrazne prevyšoval dostupné množstvo finančných prostriedkov.<sup>186</sup> To sa týkalo nielen nenávratných nástrojov. Pred reštrukturalizáciou bankového sektora v SR v rokoch 2000 – 2002 aj návratná pomoc predstavovala atraktívny nástroj vzhľadom na obmedzenú dostupnosť úverov a vysoké úrokové náklady

Konkrétne išlo najmä o nasledovné nástroje:

- príspevky na rekvalifikáciu zamestnancov (§ 84, ods. 3),
- príspevky na podporu vytvárania nových pracovných miest (§ 87),
- príspevok do výšky 200 000 Sk na samozamestnanie (§ 88, ods. 1),
- návratný príspevok na podnikateľský projekt (§ 95, ods. 1),
- príspevok v dohodnutej výške na úhradu miest, poistného a úhradu úrokov za poskytnutý úver (§ 95, ods. 2).

Do roku 2000 neexistovala verejná prístupnosť informácií o schválených rozhodnutiach vzhľadom na neexistenciu zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý bol schválený až v roku 2000 a účinný od 1. januára 2001.

Do roku 2004 neexistovali ani regulačné mechanizmy štátnej pomoci, a to napriek tomu, že podľa Európskej dohody o pridružení (158/1997 Z. z.)<sup>187</sup> a na jej základe prijatého zákona o štátnej pomoci č. 231/1999 Z. z. mali byť aj prostriedky aktívnej politiky trhu práce (APTP) poskytnuté podnikateľom považované za štátnu pomoc a mali byť uvedeným zákonom regulované. Tento fakt je dôležitý preto, že všeobecné pravidlá týkajúce sa poskytovania štátnej pomoci v EÚ by tiež čiastočne limitovali voľnosť v rozhodovaní, čím by čiastočne prispievali k obmedzovaniu korupčného potenciálu.

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti zmenil princíp poskytovania príspevkov v rámci aktívnej politiky, keď na jednej strane odbúral správny výbor ako orgán rozhodovania, na druhej zaviedol do najdôležitejších skupín príspevkov princíp nárokovateľnosti (detaily

---

<sup>186</sup> *Podoby korupcie na Slovensku I.* Bratislava: TIS 1999.

<sup>187</sup> *Európska dohoda o pridružení* uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej.

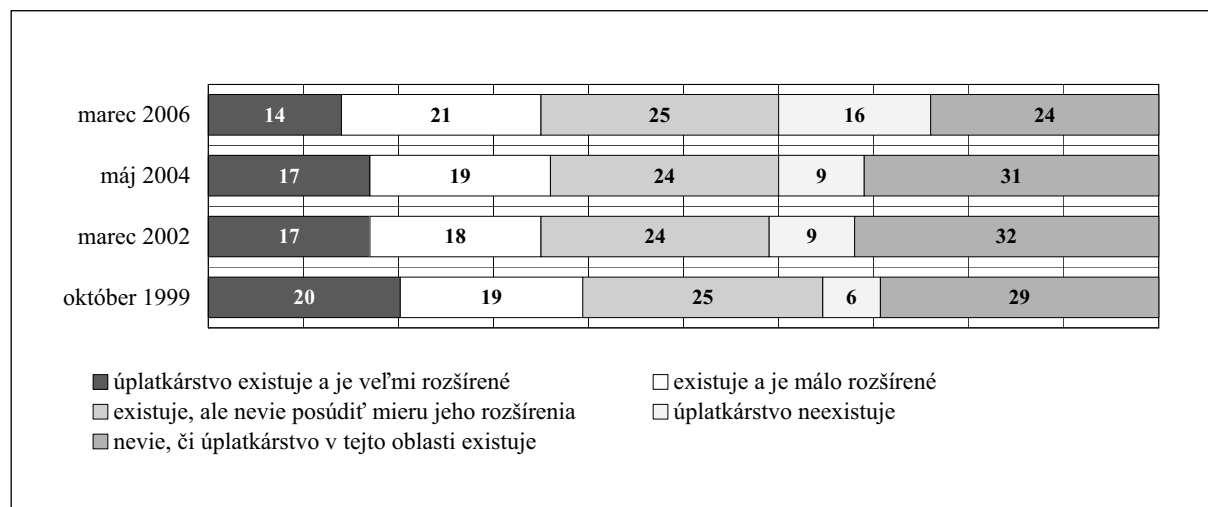
jednotlivých nástrojov sú opísané inde v texte). Inými slovami, zmena nastala primárne cez odbúranie voľnosti v rozhodovaní.

Pokiaľ ide o rozsah a formu korupcie pred a po reforme, je možné poukázať na nasledovné dostupné údaje. Údaje o rozšírení korupcie v APTP porovnateľné v čase nie sú bohužiaľ k dispozícii. Dostupné sú len údaje pre vnímanú korupciu na úradoch práce ako celku, ktorá je s veľkou pravdepodobnosťou ovplyvnená práve osobnou skúsenosťou občanov s pasívnou politikou trhu práce. Napriek tomu stojí za to tieto údaje uviesť v grafe 1. Podľa tohto grafu bolo medzi rokmi 2002 a 2006 zaznamenané zvýšenie podielu občanov, podľa ktorých úplatkárstvo na úradoch práce neexistuje – a to z 9% na 16%. Udialo sa to však primárne na úkor skupiny, ktorá rozsah korupcie nevedela určiť.

Možno ďalej citovať prieskum agentúry FOCUS z roku 2006, kde len 8% občanov uviedlo úrady práce medzi tri oblasti s najrozšírenejšou korupciou. Bohužiaľ, neexistujú porovnateľné dáta spred roku 2007.<sup>188</sup>

### Graf 1

#### Rozšírenie korupcie na úradoch práce v rokoch 1999 – 2006 (vnímanie občanov v %)



Zdroj: FOCUS pre TIS, marec 2006, máj 2004, marec 2002, október 1999.

### 3. POLITICKÁ EKONÓMIA PŘESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

Reforma aktívnej politiky trhu práce a zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktoré ju uvádzali do praxe, boli navrhnuté Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Zákon

<sup>188</sup> *Percepcia korupcie na Slovensku*. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko. Bratislava: Focus, marec 2006.



je nevyhnutné chápať v kontexte celkovej sociálnej reformy, ktorá mala vysokú prioritu počas funkčného obdobia druhej vlády Mikuláša Dzurindu.

Táto vláda sa zaviazala vo svojom programovom vyhlásení riešiť najdôležitejšie otázky sociálnej politiky a vysokú nezamestnanosť. Konkrétne išlo najmä o nasledovné oblasti: „Vláda sa rozhodla pripraviť opatrenia, ktoré zvýšia motiváciu jednotlivca nájsť a udržať si zamestnanie, zjednodušiť poskytovanie viacerých rôzne definovaných sociálnych dávok a v oblasti aktívnej politiky trhu práce bude presadzovať princíp návratnosti a projektového financovania. Vláda taktiež navrhla, aby sa zrušili krajské úrady práce a posilnila sa spätná väzba na podmienky miestnych trhov práce.“<sup>189</sup>

Programové vyhlásenie vlády z roku 2002 teda ešte neobsahovalo konkrétnejšie formy reformy aktívnej politiky trhu práce tak, ako bola neskôr realizovaná. Tie boli navrhnuté v *Stratégii podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce*, ktorú predložilo MPSVR SR a vláda ju schválila 30. apríla 2003.

Nová stratégia predstavovala koncepčný dokument, ktorý vytyčoval strednodobé až dlhodobé smerovanie v sociálnej oblasti, pričom definoval konkrétne opatrenia, ktoré sa vtedajšia vláda do konca volebného obdobia zaviazala prijať. Jej dlhodobým cieľom bolo „zmysluplné a udržateľné zníženie chudoby prostredníctvom rastu zamestnanosti a možnosť nájsť si zamestnanie pre všetkých jednotlivcov, ktorí sa skutočne chcú zamestnať“. Cieľový stav, ktorý mala nová stratégia ambíciu dosiahnuť, predstavoval „vytvorenie systému, ktorý motivuje jednotlivcov v produktívnom veku nájsť a udržať si zamestnanie a byť aktívni pri zabezpečovaní svojej sociálnej situácie. Jednotlivci bez zamestnania popritom budú získavať účinnú pomoc pri hľadaní práce alebo pri zvyšovaní svojej zamestnateľnosti“.<sup>190</sup>

Hlavným heslom tejto stratégie bolo: Každá zmysluplná legálna práca je lepšia ako nečinnosť a rast zamestnanosti je najúčinnnejším spôsobom boja proti chudobe. Ekonomická nečinnosť, najmä dlhodobá, má svoje širšie negatívne dôsledky ako aj na jednotlivca, aj na rodinu. V prípadoch, kde z rôznych príčin nie je možné, aby si jednotlivec v danej chvíli našiel zamestnanie, vychádzala Stratégia z princípu, že iná zmysluplná činnosť jednotlivca, napríklad dobrovoľná pomoc obci, je pre neho preferovanejšia pred nečinnosťou.<sup>191</sup>

Filozofickým základom nového systému bol dôraz na pozitívnu motiváciu, pohľad do budúcnosti, obmedzenie výhod a príjmov viazaných na nezamestnanosť a posilnenie výhod z formálneho zamestnania. Jedným zo základných mechanizmov rastu zamestnanosti je motivácia nezamestnaného nájsť a udržať si zamestnanie, resp. samostatne zárobkovú činnosť. Pri vyššej motivácii nezamestnaného sa obsadzujú voľné pracovné miesta a najmä sa vytvárajú

<sup>189</sup> <http://www-8.vlada.gov.sk/index.php?ID=918#nezamestnanost>.

<sup>190</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/$FILE/Zdroj.html).

<sup>191</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/$FILE/Zdroj.html).

nové, ktoré vzhľadom na predchádzajúcu nízku motiváciu a zamestnateľnosť potenciálnych zamestnancov nevznikali.<sup>192</sup>

Samotný návrh zákona o službách zamestnanosti predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR v roku 2003. Návrh zákona bol zaslaný 4. augusta 2003 na pripomienkové konanie. Termín ukončenia pripomienkového konania bol určený na 15. augusta 2003. Z 365 vznesených pripomienok sa nepodarilo odstrániť 37 zásadných pripomienok. Prechod na nárokovateľnosť pri aktívnej politike trhu práce nebol predmetom kritiky zo strany pripomienkujúcich subjektov.

Návrh zákona schválila vláda SR jednohlasne 2. októbra 2003 bez významnejších vecných alebo politických rozporov a následne predložený do NR SR.

Predseda NR SR navrhol ako príslušné výbory Výbor NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, Výbor NR SR pre financie, rozpočet a menu, Ústavnoprávny výbor NR SR, Výbor NR SR pre sociálne veci a bývanie, Výbor NR SR pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien s lehotou na prerokovanie do 21. novembra 2003. Predseda NR SR navrhol ako gestorský Výbor NR SR pre sociálne veci a bývanie s lehotou na prerokovanie do 22. novembra 2003. V prvom čítaní bol návrh zákona prerokovaný 22. októbra 2007. NR SR uznesením potvrdila návrh predsedu NR SR o vybratí výborov a gestorského výboru. Všetky rokovania vo výboroch prebehli počas novembra 2003 a gestorský výbor rokoval o návrhu zákona 28. novembra 2003.

Návrh zákona bol prerokovaný 4. decembra 2003 v druhom čítaní a bol postúpený do tretieho čítania. V ten istý deň bol návrh prerokovaný aj v treťom čítaní a bol postúpený do redakcie. Z prítomných 135 poslancov hlasovalo 134, z toho 76 za, 46 proti a 12 sa zdržalo hlasovania. Z poslaneckých klubov vtedajšej vládnej koalície nikto nehlasoval proti, zatiaľ čo takmer všetci poslanci opozície hlasovali proti.

V druhom čítaní sa schválili všetky pozmeňujúce návrhy zo spoločnej správy výborov. Tá však neobsahovala žiadny návrh narúšajúci princíp nárokovateľnosti vybraných príspevkov aktívnej politiky trhu práce.

Ďalej v rozprave podali ešte pozmeňujúce návrhy poslanci M. Hort z poslaneckého klubu SDKÚ, P. Bódy z poslaneckého klubu SDKÚ, I. Hamarčák z poslaneckého klubu ANO a A. Blasko z poslaneckého klubu HZDS. Všetky tieto návrhy boli schválené.<sup>193</sup> Nijako totiž nenehli princíp nárokovateľnosti, aj keď návrh poslanca I. Hamarčáka s ňou súvisel.

Poslanec P. Bódy predniesol pozmeňujúci návrh k čl. 1 v § 56 ods. 5. Spomínaným paragrafom sa upravuje účel poskytnutia príspevku na zriadenie chránenej dielne a chráneného pracoviska

<sup>192</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/FA768708303D1850C1256D11002FBB67/$FILE/Zdroj.html).

<sup>193</sup> <http://www.nrsl.sk/default.aspx?sid=zakony/sslp>

občanom na prevádzkovanie alebo na vykonávanie samostatne zárobkovej činnosti. Pôvodný paragraf však neumožňoval použiť uvedený príspevok na nákup motorového vozidla. Proti tomu P. Bódy namietal, pretože podľa jeho slov chránená dielňa alebo chránené pracovisko v niektorých prípadoch zabezpečuje prepravu svojich zamestnancov do zamestnania a späť a v takýchto prípadoch je odôvodnené umožniť zamestnávateľovi, aby si z príspevku na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska mohol uhradiť náklady na kúpu motorového vozidla, alebo vhodného motorového vozidla, potrebného na prepravu svojich zamestnancov – hlavne v tých prípadoch, ak zamestnáva zamestnancov pohybujúcich sa na mechanických alebo elektrických vozíkoch.<sup>194</sup>

Poslanec I. Hamarčák predniesol niekoľko pozmeňujúcich návrhov, ktoré sa týkali najmä paragrafu č. 16. Navrhoval nahradiť slová v odseku 2 „a štyroch zástupcov samosprávneho kraja“ slovami „dvoch zástupcov samosprávneho kraja a dvoch zástupcov územnej samosprávy miest a obcí“. Cieľom tohto návrhu je umožniť aj zástupcom miest a obcí, aby sa podieľali na riešení zásadných otázok zamestnanosti a na schvaľovaní použitia nástrojov aktívnych opatrení na trhu práce. Ďalej navrhol pridať nový odsek 6, ktorý znie: „Zástupcov územnej samosprávy miest a obcí menuje a odvoláva reprezentatívna organizácia miest a obcí.“ A nakoniec navrhol v paragrafe 17 ods. 2 nahradiť slová „samosprávneho kraja“ slovami „územnej samosprávy“, keďže vo výbore pre otázky zamestnanosti bude mať zastúpenie aj miestna územná správa, nielen samosprávny kraj. Ostatné jeho návrhy boli už len technického charakteru.<sup>195</sup> Inými slovami, spolurozhodovaciu právomoc pri lokálne schvaľovaných nenárokovateľných nástrojoch aktívnej politiky mali mať aj zástupcovia obcí, nielen VÚC. Ako sme však už vyššie uviedli, reálny dopad tejto právomoci bol malý vzhľadom na minimálny rozsah finančných prostriedkov prerozdeľovaných cez tento kanál.

Zákon nadobudol účinnosť 1. februára 2007. Pred jeho účinnosťou ešte MPSVR SR vydalo dve vyhlášky, ktoré vykonávali podrobnosti zákona. Z pohľadu prípadovej štúdie je dôležitá najmä vyhláška č. 44/2007 Z. z., ktorá určovala detailné podmienky, za ktorých sú viaceré nástroje aktívnej politiky trhu práce nárokovateľné.

Teraz sa pozrime na zástancov a kritikov zákona a princípu nárokovateľnosti.

Transparency International Slovensko (TIS) vo svojej štúdii *Podoby korupcie I.* poukazovala na byrokráciu v oblasti aktívnej politiky trhu práce. TIS sa zaoberala najmä právomocami okresných úradov práce, ktoré mohli poskytovať príspevky na rekvalifikáciu zamestnancov, tomuto subjektu odpustiť vrátenie príspevku, poskytnúť nenávratný príspevok na podporu vytvárania nových pracovných miest, poskytnúť príspevok do výšky 200 000 Sk na samozamestnanie, poskytnúť návratný príspevok na podnikateľský projekt, poskytnúť zamestnávateľovi príspevok v dohodnutej výške na úhradu miest, poistného a úhradu úrokov za poskytnutý úver

<sup>194</sup> Rozprava v Národnej rade SR.

<sup>195</sup> Rozprava v Národnej rade SR.

a predstavenstvo národného úradu práce môže na základe písomnej žiadosti odpustiť penále z omeškania odvádzateľovi príspevku na poistenie.<sup>196</sup>

Medzi inštitúcie, ktoré najviac očakávali avizovanú reformu, patril Inštitút zamestnanosti, mimovládna nezisková organizácia, ktorej náplňou je tiež výskum problémov zamestnanosti. Inštitút vnímal reformy v oblasti aktívnej politiky trhu práce pozitívne, aj keď vzniesol niektoré pripomienky ešte v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Zákon o službách zamestnanosti sa dočkal pozitívneho hodnotenia aj od hodnotiacej komisie Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy. Celá reforma sociálneho systému, smerujúca k odpore pracovnej aktivity, je podľa väčšiny hodnotiacich sympatická a ekonomicky opodstatnená. Nové nástroje aktívnej politiky trhu práce boli vnímané hodnotiacimi odborníkmi pozitívne ako príspevok k znižovaniu počtu nezamestnaných.<sup>197</sup>

Vplyv medzinárodných organizácií by sa dal charakterizovať ako veľmi mäkký. OECD a Svetová banka síce kritizovali vysokú nezamestnanosť v SR a vtedajšiu aktívnu politiku trhu práce, ale nevyvíjali príliš veľký tlak na zmenu. Môžeme spomenúť aspoň správu OECD *Jobs for Youth*, ktorá okrem iného hodnotila aktívnu politiku trhu práce na Slovensku. Napriek tomu, že OECD celkovo pochválila novú reformu, najmä absolventskú prax a aktivačné činnosti, poukázala na menšie nedostatky. Po ukončení absolventskej praxe iba malý podiel absolventov naozaj zostane v zamestnaní, pretože zamestnávateľia radšej prijímú nových absolventov pre znížené náklady na týchto pracovníkov.<sup>198</sup>

Návrh zákona bol na Slovensku vo všeobecnosti podporovaný takmer všetkými ministerstvami a reformu trhu práce privítali aj viaceré neziskové organizácie.

Naopak voči navrhovanej reforme ostro protestovala Konfederácia odborových zväzov SR (KOZ). KOZ predniesla niekoľko pripomienok v rámci pripomienkového konania. Nesúhlasila napríklad so zriadením agentúry dočasného zamestnávania a s hlásením sa nezamestnaného na úrad práce každých sedem kalendárnych dní. Žiadna zo závažných pripomienok KOZ však nebola schválená.<sup>199</sup> V rámci schvaľovania súvisiaceho zákona o štátnej správe v oblasti práce, sociálnych vecí a rodiny KOZ zásadne nesúhlasila ani s odstránením princípu tripartitného rozhodovania

Odstránenie tripartitného rozhodovania kritizovali aj Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), ktorého zástupcovia pôsobili v Predstavenstve NÚP aj správnych výboroch, a Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) ako (v tom čase) jediná celoplošná organizácia zastupujúca záujmy zamestnávateľov.

<sup>196</sup> [http://www.transparency.sk/studie/pkns/studia\\_pkns\\_2-6.htm](http://www.transparency.sk/studie/pkns/studia_pkns_2-6.htm)

<sup>197</sup> <http://www.iz.sk/sk/projekty/zakon-o-sluzbach-zamestnanosti>

<sup>198</sup> <http://go.worldbank.org/5U9KN2CJ80>, november 2007; <http://www.oecd.org/dataoecd/11/19/38788831.pdf>, november 2007; <http://www.oecd.org/dataoecd/40/4/35390288.pdf>.

<sup>199</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/29294FF16A512AA2C1256DAC003B470F/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/29294FF16A512AA2C1256DAC003B470F/$FILE/Zdroj.html)

Pokiaľ ide o politické strany, ich postoj možno hodnotiť podľa vystúpenia v rozprave pri schvaľovaní zákona. Najkritickejšie a najobsiahlejšie vystúpenie k návrhu zákona mal v rámci 2. čítania poslanec A. Blajsko za ĽS-HZDS. Predniesol niekoľko pripomienok, napríklad k absencii analytickej časti, ktorá by zhodnotila dovtedajšie pôsobenie Národného úradu práce ako verejnoprávnej inštitúcie. Ďalej poukázal na neporovnateľnosť slovenskej ekonomiky s ekonomikami, ako sú Veľká Británia, Poľsko a Maďarsko (ktoré sú uvedené v dôvodovej správe). A. Blajsko sa venoval aj sedemdnovým intervalom hlásenia sa nezamestnaných na úrade práce, čo nepovažoval za zásadnú zmenu, ktorá by priniesla podstatnejšie pozitívne výsledky. Ďalej sa venoval príspevku pre mobilitu za prácou, ktorý tiež nehodnotil veľmi pozitívne, pretože za vhodnejšie považoval vytvorenie trhu s nájomnými bytmi v mieste pracovného pôsobenia. Jeho pozmeňujúci návrh však obsahoval návrh pridať do zoznamu úradov práce, sociálnych vecí a rodiny sídlo úradu Kežmarok, keďže Kežmarok patrí medzi okresy s najvyššou mierou nezamestnanosti.<sup>200</sup> Ako však vidíme, ani jedna z týchto kritik sa nevenovala otázke nárokovateľnosti príspevkov.

Mediálna reflexia zákona sa takmer nevenovala otázke nárokovateľnosti príspevkov, ktorá nebola vnímaná ako kontroverzná – aspoň podľa realizovanej obsahovej analýzy článkov z rokov 2004 – 2006 denníkov v *Sme* a *Pravda*. Ak bol návrh zákona kritizovaný, tak zo strany autorov predchádzajúceho systému (Vojtech Tkáč, štátny tajomník MPSVR SR v rokoch 1994 – 1998), Jaroslav Šumný, generálny riaditeľ NÚP v rokoch 1997 – 2003) a v súvislosti s odstránením princípu tripartity pri riadení politiky zamestnanosti.

Zákon č. 5/2004 Z. z. platí v podstatnej miere dodnes, aj keď od jeho zavedenia prešiel niekoľkými novelizáciami. Novelizácie realizované v rokoch 2004 – 2006 významnejšie nemenili filozofiu zákona, najmä pokiaľ ide o časť venovanú aktívnej politike trhu práce. Vybrané príspevky sa zvyšovali, viaceré kroky administratívne zjednodušovali systém, ale princíp nárokovateľnosti zostal nedotknutý.

Po zmene vlády v roku 2006 však MPSVR SR pripravilo rozsiahlejšiu novelu, ktorú predložilo na rokovanie vlády v októbri 2007. Tento návrh však zatiaľ nebol schválený vládou a v okamihu písania tejto prípadovej štúdie o ňom dorokovala tripartitná Rada hospodárskeho a sociálneho partnerstva. Jeho schválenie vládou sa očakáva v januári 2008. Návrh zákona podala ministerka práce sociálnych vecí a rodiny a bol vypracovaný na základe *Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2007*.

Nový zákon nepopiera základný antikorpčný prvok zákona č. 5/2004 Z. z., ktorým je nárokovateľnosť príspevkov, u ktorých je to technicky možné.

Navrhlo sa však zriadiť niekoľko nových príspevkov a v rámci nových aktívnych opatrení sa navrhli poskytovať také príspevky, ako sú príspevok na zapracovanie znevýhodneného uchádzača

---

<sup>200</sup> Rozprava v Národnej rade SR.

o zamestnanie, príspevok na podporu udržania v zamestnaní zamestnancov s nízkymi mzdami, poskytovanie príspevku na podporu vytvárania a udržania pracovných miest v sociálnom podniku, príspevok na podporu zamestnávania účastníkov vzdelávania a prípravy pre trh práce, príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec, príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby a príspevok na presťahovanie za prácou a príspevok na dopravu do zamestnania. Návrh zákona novo upravuje podporu zamestnávania občanov so zdravotným postihnutím.<sup>201</sup>

Rozširuje sa počet nástrojov, na ktoré nie je právny nárok o nové nástroje uvedené v § 53b, § 53d, §53e, § 55a, § 57a a 65b, dominantne však ide o skupiny nástrojov, ktoré neboli nárokovateľné ani podľa predchádzajúceho právneho stavu.

Z hľadiska štandardných nástrojov aktívnej politiky trhu práce upravených detailne v zákone možno teda konštatovať, že ani zmena vlády neznamenala zmenu vo filozofii nárokovateľnosti.

Zároveň však nová vláda výrazne zmenil návrh nového Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia oproti verzii, ktorú pripravila vláda Mikuláša Dzurindu. Najvýraznejšou zmenou je výrazné zvýšenie prostriedkov určených nie na štandardné nástroje APTP, ale na konkrétne projekty, o ktorých bude rozhodovať na základe voľnosti v rozhodovaní MPSVaR SR a jeho podriadené organizácie.

Výrazne sa tak zníži podiel prostriedkov aktívnej politiky trhu práce, ktoré bude realizované cez nárokovateľné nástroje, čím sa výrazne zvýši celková voľnosť v rozhodovaní. Táto nebude na rozdiel od minulosti obmedzovaná ani tripartitným princípom riadenia a bude plne v rukách príslušných štátnych orgánov (MPSVR SR, Sociálna implementačná agentúra).

#### **4. HYPOTÉZY A ZÁVERY**

Predkladaná prípadová štúdia sa venuje reforme aktívnej politiky trhu práce z roku 2004 ako nástroja na zníženie korupcie na Slovensku. Ukázali sme, prečo presadenie princípu nárokovateľnosti do najdôležitejších nástrojov aktívnej politiky trhu práce spolu s prechodom na financovanie z Európskeho sociálneho fondu viedlo k zníženiu voľnosti v rozhodovaní a pôsobilo tak ako protikorupčný nástroj pri schvaľovaní aj realizácii podpory v rámci aktívnej politiky.

Zároveň sme však ukázali, že zníženie voľnosti v rozhodovaní nebolo úplné, ale bolo uplatnené len pri tých nástrojoch financovaných z ESF, kde je technicky možné – tvorba pracovných miest a kvázipracovných miest (aktivácia, absolventských miest), ale nie napríklad pri

---

<sup>201</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/2B3A647990453B06C125736800357A0E/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/2B3A647990453B06C125736800357A0E/$FILE/Zdroj.html)

vzdelávaní nezamestnaných. Okrem toho, časť prostriedkov z ESF bola rozdeľovaná cez výzvy na podávanie projektov, pri ktorých rozhodovala komisia vybraná ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny a časť prostriedkov z národných zdrojov bola tiež rozdeľovaná inými ako nárokovým princípom. Tieto nenárokovateľné zdroje však tvorili len výrazne menšinový podiel na celkových prostriedkoch vyplatených z APTP.

Princíp nárokovateľnosti sa legislatívne nezmenil ani po nástupe novej vlády v roku 2006. Ukázali sme však, že nový operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia na roky 2007 – 2013 oproti predchádzajúcemu obdobiu výrazne zvýšil podiel prostriedkov, ktoré budú rozdeľované na základe rozhodnutia MPSVR SR a ním zriadenej Sociálnej implementačnej agentúry (SIA), nie prostredníctvom štandardných, nárokovateľných nástrojov, takže *de facto* nastáva významná zmena.

Z hľadiska politickej ekonómie išlo o reformu, proti ktorej ostro vystupovali tí, ktorým znížila moc voľne rozhodovať o nakladaní s prostriedkami:

- manažment Národného úradu práce;
- zástupcovia zamestnávateľského združenia (AZZZ), odborov (KOZ) a združenie municipalít (ZMOS);
- opozícia, najmä ĽS-HZDS, ktoré predchádzajúci systém zaviedla

To, že ich nesúhlas nedokázal výraznejšie ovplyvniť schválenie reformy, malo viaceré dôvody. V prvom rade treba zdôrazniť, že celková reforma sociálneho systému a aj aktívnej politiky trhu práce mala podporu najvyšších politických predstaviteľov vlády a nebola predmetom vnútrokoaličného sporu. Súviselo to nízkou legitimitou predtým realizovanej aktívnej politiky, ktorá bola vnímaná ako málo účinná a so silným korupčným potenciálom.

Pri vysvetlení nízkej relevantnosti opozície zo strany manažmentu NÚP bol dôležitý najmä fakt, že manažment NÚP bol politicky vzdialený novej vláde a bol blízky skôr SDL a ĽS-HZDS. Pri zástupcoch AZZZ a KOZ možno konštatovať podobný problém, s tým, že najmä pri odboroch bol vzťah s vládou od nástupu druhého Dzurindovho kabinetu veľmi napätý a vláda nemala dôvod pri veľkom množstve konfliktov ustupovať práve v tomto, z pohľadu oboch strán nie až takom podstatnom bode. ZMOS mal síce s vládou bližší vzťah, pre zástupcov obcí však nepredstavovala uvedená otázka zásadnú prioritu vo vzťahu k vláde – vzhľadom na veľké množstvo iných, pre územnú samosprávu dôležitejších zmien, ktoré sa v rovnakom období realizovali.

Celková rýchlosť zmeny a jej „zabalenosť“ do balíka sociálnych reforiem tiež posilnili pravdepodobnosť odsúhlasenia reforiem.

Po jej schválení sa reforma aktívnej politiky trhu práce legitimizovala najmä rýchlym nábehom aktívnej činnosti (viac ako 120 000 zapojených už počas tretieho mesiaca účinnosti)

a postupnou účinnosťou ostatných nástrojov. Jej problémy z pohľadu nezamestnaných, ale aj pozorovateľov trhu práce nesúviseli s nárokovateľnosťou, ale najmä s administratívnou náročnosťou súvisiacou s financovaním z ESF. Z pohľadu politického manažmentu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny okrem toho ide o jednoduchý a účinný nástroj, ktorý výrazne zvyšuje „čitateľnosť“ lokálne realizovanej aktívnej politiky pre centrálnu administratívu.<sup>202</sup> Naopak, pre centrálnu administratívu nie je zvýšenie voľnosti v rozhodovaní na úrovni individuálnych malých podnikov politicky ani korupčne zaujímavé, pretože prípadná „renta“ sa rozplynie na lokálnej úrovni.

Preto ani zmena vlády neznamenala zásadnejšiu zmenu v prístupe k existujúcim štandardným a nárokovateľným nástrojom. Snaha o zvýšenie voľnosti v rozhodovaní politického manažmentu sa sústredila na zvýšenie objemu zdrojov do tých projektov financovaných z ESF, ktoré sa rozhodujú na základe rozhodnutia MPSVR SR a jeho agentúry SIA. Tým sa v rukách politického manažmentu a ním dosadených jednotlivcov koncentruje voľnosť v rozhodovaní v súvislosti s väčšími projektmi a tým pádom aj patronážno-korupčný potenciál.

## LITERATÚRA

1. *Economic Survey of Slovak Republic*. Paris: OECD, 2005.
2. *Jobs for Youth: Slovak Republic*. Paris: OECD, 2007
3. Klitgaard, R.: *Subverting corruption*. Finance and Development, 37(2), 2000, s. 2 – 5.
4. *Living Standards Assessment: Slovak Republic*. Washington, D.C.: Svetová banka, 2005.
5. *Návrh Stratégie podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2003
6. *Návrh novely zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých predpisov*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2007.
7. *Percepcia korupcie na Slovensku*. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko. Bratislava: Focus, marec 2006.
8. *Podoby korupcie na Slovensku I*. Bratislava: TIS 1999.
9. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky (16. 10. 2002 – 14. 7. 2006)*. Bratislava: Úrad vlády SR. 2002. [http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove\\_vyhlasenie\\_vlady-20021104.rtf](http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf)
10. Scott, J.: *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press 1999.
11. *Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých predpisov*.

---

<sup>202</sup> Pozri Scott (1999).



# INFORMAČNÉ NÁSTROJE

## PRIPOMIENKOVÉ KONANIE NA CENTRÁLNEJ ÚROVNI MOCI PROSTREDNÍCTVOM INTERNETU AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Eudmila Malíková, Alexandra Suchalová, Matúš Mišík*

### 1. ÚVOD

Na korupciu možno nazerať ako na morálno-hodnotový, ale aj ako na sociálno-politický či ekonomický problém. Ako morálno-hodnotový problém ju všetci odmietame ako nepriateľa verejného záujmu. Ako sociálno-politický a ekonomický problém však funguje nielen ako zlyhanie morálky jednotlivcov a verejných inštitúcií, ale najmä ako zlyhanie nástrojov a mechanizmov rozhodovania na centrálnej i lokálnej úrovni moci a dôsledok zlých skúseností, apatie, nezájmu, nízkej vyspelosti občianskej spoločnosti. Staré známe konštatovanie, že „moc sprevádza pokušenie“ je tak umocňované v procese rozhodovania nedostatočným dôrazom legitímnych autorít na tvorbu a uplatňovanie nástrojov, ktoré zmierňujú, alebo viac menej blokujú priestor pre korupciu. Pravdepodobnosť zlyhávania verejnej kontroly je aj po uskutočnených etapách reformy verejnej správy stále aktuálna. Ani decentralizácia moci (prevedenie kompetencií na inštitúcie samosprávy) neznamená automaticky zavedenie účinných mechanizmov zo strany verejných inštitúcií a podpora zefektívnenia participácie občanov na veciach verejných. Korupcia je teda fenomén, ktorý súvisí s fungovaním systému kontroly rozhodovania v danom prostredí, s uplatňovaním formálnych (zákony, normy), ale aj neformálnych pravidiel (vzorce správania, história, kultúra...) spoločnosti. Ak má verejná inštitúcia legitimitu v rozhodovaní a rozhodovanie nie je dostatočne zabezpečené kontrolou zvonku, generuje sa korupčné prostredie, ktoré sa stáva živnou pôdou pre morálne zlyhanie držiteľov moci.

Vidíme to v dvoch polohách:

- kontrolné mechanizmy, ktoré moc vytvára pre vlastnú transparentnosť;
- mechanizmy, ktorými vedome vplyva na posilnenie protikorupčného správania verejnosti – na posilnenie jeho možností, schopnosti a ochoty kontrolovať.

Jedným z protikorupčných nástrojov, ktorý môže ovplyvniť kvalitu rozhodovania vlády je **zverejňovanie materiálov na internetových stránkach** ústredných orgánov štátnej správy, ako aj **pripomienkovanie návrhov verejnosťou**. Od 1. novembra 2001, resp. od 1. januára 2002

platia nové pravidlá pripomienkovania materiálov nelegislatívnej povahy (upravené *Smernicou na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR*) a taktiež aj návrhov zákonov (upravujú *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky*). Otvoril sa tak nový priestor pre verejnú kontrolu rozhodovania vlády.

Vláda Slovenskej republiky na svojom zasadnutí 13. júna 2001 svojím uznesením č. 512/2001 prijala *Smernicu na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR*. Táto okrem iných oblastí upravuje aj zverejňovanie materiálov predkladaných na rokovanie vlády na internete a možnosť ich pripomienkovania verejnosťou prostredníctvom elektronickej pošty. Taktiež prijala uznesenie č. 511/2001, ktorým schválila zmeny v návrhu smernice, ako aj úpravu pripomienkového konania v rámci *Legislatívnych pravidiel vlády*, ktoré boli následne novelizované uznesením č. 1130/2001.

Na základe týchto dvoch dokumentov vznikla spomínaná smernica, ktorá v sebe obsahovala aj nástroj zvyšovania transparentnosti a participácie na správe vecí verejných. Táto smernica nadobudla účinnosť 1. novembra 2001, *Legislatívne pravidlá vlády SR* 1. januára 2002. Smernica upravuje predkladanie materiálov na rokovanie vlády (návrhy, správy, koncepcie, informácie a pod.), neupravuje predkladanie legislatívnych noriem, ktoré upravujú *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky*. Tieto záväzne určujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a upravujú postup ministerstiev a ostatných orgánov verejnej moci.

Podľa týchto dvoch predpisov musia byť všetky materiály predkladané na rokovanie vlády (okrem nelegislatívnych a nekoncepčných materiálov, ako sú napríklad faktografické údaje, ktoré nie je možné meniť, napríklad informácia o plnení štátneho rozpočtu, plán zahraničných ciest, personálne návrhy) zverejnené predkladateľom na jeho internetovej stránke. Pri ozname taktiež musí byť uvedená e-mailová adresa, na ktorú je možné zaslať pripomienky. Lehota na zaslanie pripomienky je 10 pracovných dní (vo výnimočných prípadoch 5 dní, alebo možno pripomienkové konanie neuskutočniť) v prípade nelegislatívnych materiálov, v prípade legislatívnych materiálov je táto lehota 15 pracovných dní. Pripomienky môžu zaslať povinne pripomienkujúce subjekty štátnej správy, ako aj iné orgány štátnej správy a verejnosť.

Pri dostatočnom počte pripomienok od verejnosti (minimálne 300 obsahovo príbuzných pripomienok alebo hromadná pripomienka 300 právnických alebo fyzických osôb v prípade nelegislatívnych materiálov, alebo 500 pripomienok právnických alebo fyzických osôb) sa musí predkladateľ materiálu takouto pripomienkou zaoberať. V prípade, ak predkladateľ nevyhoví pripomienke požadovanému počtu právnických alebo fyzických osôb, musí so zástupcom verejnosti viesť rozporové konanie. Aj metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, ktorý upravuje technické náležitosti predkladaných materiálov (aj nelegislatívnych aj legislatívnych), obsahuje metodické usmernenia, ako priblížiť pripomienkové konanie občanom. V prípade dostatočného množstva pripomienok alebo ľudí podpísaných pod hromadnou pripomienkou musí byť táto skutočnosť uvedená vo vyhodnotení pripomienkového

konania, prípadne sa môže uskutočniť rozporové konanie.

Dôvodom na prijatie spomínaných opatrení bol záväzok vlády vyplývajúci z *Auditu súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti*, ktorým vláda prijala záväzok zvýšiť transparentnosť a priblížiť sa verejnosti. Navyše vláda reagovala na záväzok vyplývajúci z *Akčného plánu boja proti korupcii na Slovensku*.

## 2. PROCEDÚRA NÁSTROJA

Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády je z predmetného hľadiska zaujímavá najmä v časti, ktorá hovorí o pripomienkovom konaní na internete a súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády SR. Smernica predpokladá nový spôsob vykonávania pripomienkového konania – elektronickou formou – a upravuje elektronické sprístupňovanie materiálov súvisiacich s rokovaním vlády na internete. Podľa tejto smernice musia byť všetky materiály, ktoré sú určené na rokovanie vlády uverejnené na internete ešte pred samotným zasadnutím vlády v zmysle čl. 5 zákona č. 211/200 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám s upozornením, že sa začalo pripomienkové konanie. Pri každom oznámení musí byť uvedená e-mailová adresa, na ktorú je možné adresovať pripomienky. Lehota na zaslanie pripomienok je 10 alebo 5 dní (vo výnimočných prípadoch). Pokiaľ predkladateľ nevyhovел požiadavke 300 fyzických alebo právnických osôb (alebo ak predkladateľ dostal 300 obsahovo príbuzných pripomienok), musí toto uviesť vo vyhodnotení pripomienkového konania.

Materiály (návrhy, správy, koncepcie, informácie a pod.) na rokovanie vlády môžu predkladať členovia vlády, vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky, predsedovia ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, generálny prokurátor, guvernér Národnej banky Slovenska, predseda Najvyššieho kontrolného úradu SR, generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne a aj iné osoby podľa osobitných zákonov, podľa rozhodnutia vlády, alebo ak dá na to súhlas predseda vlády. Za prípravu a včasné predloženie materiálu zodpovedá predkladateľ materiálu, ak ide o viacerých predkladateľov, tak ten, ktorý je uvedený na prvom mieste. Materiál sa predkladá na rokovanie vlády na základe zákona, plánu práce vlády, plánu legislatívnych úloh vlády, na požiadanie príslušného orgánu alebo z vlastnej iniciatívy predkladateľa.

Predkladateľ materiálu musí zabezpečiť okrem písomného vyhotovenia aj elektronické vyhotovenie materiálu, toto sa týka aj materiálov rozdávaných na rokovaní vlády, ako aj všetkých zmien materiálov, ako sú dodatky, nové znenia, nové znenia uznesení alebo iných častí materiálu, výmeny listov a iných zmien. Materiál musí obsahovať obal materiálu, návrh uznesenia alebo návrh záznamu z rokovania vlády, predkladaciu správu, vlastný materiál spolu s prípadným odôvodnením a prílohami, doložku finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie, vyhodnotenie pripomienkového konania a návrh komuniké.

Materiál má byť stručný, ale pritom musí presne a komplexne informovať o danej problematike. Má obsahovať analýzu súčasného stavu problematiky, pozitívnych stránok a tendencií, nedostatkov a ich základných príčin, jasné a reálne určenie ďalších cieľov a úloh, ako aj spôsob, prostriedky a časový postup ich zabezpečenia. Ak ide o problematiku, ktorá už bola riešená, je potrebné uviesť prijaté opatrenia s vyhodnotením ich doterajšieho plnenia a dôvody, prečo je potrebné sa problematikou opäť zaoberať.

Pred predložením materiálu na rokovanie vlády musí prebehnúť pripomienkové konanie s podpredsedami vlády a ministrami, tými orgánmi a inštitúciami, ktorým sa ukladajú úlohy alebo ktorých sa problematika týka, **a taktiež s verejnosťou**. Materiály vrátane všetkých súčastí (obal, návrh uznesenia, samotný materiál...) sa uvoľňujú do pripomienkového konania na internetovú adresu predkladateľa. V prípade, že ide o ministra, ten publikuje svoj materiál na internetovej stránke daného ministerstva, ostatné osoby, ktoré majú podľa tejto smernice právo predkladať materiál na rokovanie vlády, ich uverejňujú na svojich domovských internetových stránkach. Úrad vlády SR zároveň uverejňuje všetky materiály na vlastnej internetovej stránke. Podpredsedom vlády a ministrom sa zároveň pošle oznam o zverejnení materiálu osobitne elektronickou aj písomnou formou. Oznam obsahuje názov materiálu, lehotu na pripomienkovanie (v prípade skrátenej lehoty aj odôvodnenie takéhoto kroku), internetovú adresu, na ktorej je k materiálu prístup a e-mailovú adresu, na ktorú je možné zaslať pripomienky.

Lehota na zaslanie stanoviska je desať pracovných dní od zverejnenia materiálu. Podpredsedovia vlády a ministri, ako aj iné inštitúcie a orgány, ktoré sú ovplyvnené alebo im z materiálu vyplývajú dané povinnosti, vyjadrujú svoje pripomienky písomnou aj elektronickou formou. Ostatné pripomienkujúce strany vyjadrujú pripomienky výlučne elektronickou formou. Verejnosť môže pripomienkovať buď písomnou alebo elektronickou formou. Pokiaľ dotknuté strany nepošlú svoje pripomienky, znamená to, že žiadne nemajú. Pripomienkou možno navrhnúť nový text, odporučiť úpravu textu, t. j. doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu.

Na pripomienkové konanie nemusí byť zaslaný materiál nelegislatívnej a nekoncepčnej povahy, ktorý nezasahuje do pôsobnosti iným orgánom verejnej moci a nevyplývajú im z neho žiadne úlohy. Ide najmä o faktografické údaje, ktoré nie je možné meniť, napríklad informácia o plnení štátneho rozpočtu, plán zahraničných ciest, personálne návrhy. Pokiaľ sa predkladateľ rozhodne zaslať takýto materiál na pripomienkové konanie, lehota na pripomienku sa skraca na 5 pracovných dní, toto sa nazýva zjednodušený postup. V prípade mimoriadnych okolností (ohrozenie základných ľudských práv, bezpečnosti, ak štátu hrozia značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia mimoriadneho stavu alebo podobne) možno pripomienkové konanie uskutočniť zjednodušeným postupom, teda v limite 5 dní. Ak vláda alebo predseda vlády uložia vypracovať materiál ako naliehavý, nemusí byť táto lehota dodržaná.

Rozpory k materiálu je potrebné v rámci rozporového konania odstrániť ešte pred jeho predložením na rokovanie parlamentu. Ak sa takto rozpory neodstránia, je potrebné tento fakt

uviesť vo výsledku pripomienkového konania. V odôvodnených prípadoch môže predkladateľ okrem rozporového konania umožniť aj verejnú odbornú prezentáciu materiálu. Zásadná pripomienka je taká pripomienka, ktorá je vyjadrením výrazného nesúhlasu s konkrétnym bodom a v prípade jej neodstránenia ju osoby prítomné na zasadaní vlády vnesú na rokovanie vlády, a člen vlády vyjadrujúci zásadnú pripomienku nebude môcť s najväčšou pravdepodobnosťou hlasovať za predkladaný materiál.

Vo vyhodnotení pripomienkového konania musí byť uvedené, ktorým orgánom bol materiál predložený, kto nemal pripomienky, kto nezaslal pripomienky, s ktorými orgánmi resp. verejnosťou bol materiál prerokovaný, akým pripomienkam, vrátane pripomienok verejnosti, sa nevyhovelo a prečo. Osobitne treba uviesť rozpor s hromadnou pripomienkou verejnosti, s ktorou sa stotožnilo 300 a viac fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozpor s 300 a viac obsahovo príbuznými pripomienkami verejnosti. Záujmy verejnosti môže zastupovať zástupca verejnosti na rozporovom konaní, ktoré sa koná v tom prípade, ak predkladateľ nevyhovел pripomienke verejnosti.

Taktiež bol vydaný aj *Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR* (vláda uložila vedúcemu úradu vlády SR povinnosť vydať ho uznesením č. 512/2001 z 13. júna 2001), ktorý ustanovuje technické náležitosti predkladania materiálov. Pripomienkového konania sa zúčastňujú povinne pripomienkujúce subjekty aj ostatné pripomienkové subjekty a verejnosť. Verejnosť má právo vzniesť pripomienky a podľa uváženia predkladateľa aj právo zúčastniť sa na rozporovom konaní, resp. na verejnej odbornej prezentácii. Verejnosť môže pripomienkovať písomnou formou alebo elektronicky, zaslaním e-mailu s pripomienkami na e-mailovú adresu napísanú pri pripomienkovanom materiáli. Reakcia musí byť označená ako pripomienka alebo podnet.

Pripomienky sa delia na všeobecné, konkrétne, vecné (namieta sa vecné riešenie navrhované v materiály), právne (namieta sa rozpor s právnymi predpismi) a legislatívno-technické, v prípade právnych predpisov (namieta sa rozpor s *Legislatívnymi pravidlami vlády SR*). Hromadná pripomienka je pripomienka verejnosti, s ktorou sa stotožnilo 300 fyzických alebo právnických osôb. Reakcia, ktorá nespĺňa náležitosti pripomienky je podnet (názor, otázka, odporúčanie, výhrada).

*Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* upravujú náležitosti návrhov legislatívnych materiálov predkladaných na rokovanie vlády SR. Legislatívne pravidlá vlády záväzne určujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a upravujú postup ministerstiev a ostatných orgánov verejnej moci pri príprave, predkladaní a prerokovaní zákonov, ktorých návrhy podáva vláda Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR) a pri príprave, predkladaní a prerokovaní nariadení vlády a ostatných vykonávacích predpisov až po ich vyhlásenie. Legislatívne pravidlá ďalej upravujú otázky súladu navrhovaných právnych predpisov s legislatívou Európskej únie a základné požiadavky kladenej na zákon.

Návrh zákona má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy. Musí byť zrozumiteľný, prehľadne usporiadaný a stručný, používať sa môže len kodifikovaný jazyk, cudzie slová možno použiť len výnimočne. Návrh zákona musí byť v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov. Legislatívne pravidlá upravujú ďalej novelizáciu zákona, náležitosti legislatívneho zámeru a samotné náležitosti návrhu zákona.

Návrh zákona sa prerokuje s príslušnými orgánmi a inštitúciami, ktoré stanovujú Legislatívne pravidlá vlády, ešte pred predložením na rokovanie vlády v pripomienkovom konaní. Predkladateľ zverejní návrh zákona na internete a minister alebo vedúci iného ústredného orgánu zašle písomný a elektronický oznam o zverejnení návrhu zákona povinne pripomienkujúcim subjektom. Pripomienkové konanie sa koná aj s inštitúciami a orgánmi, ktorým vyplývajú z návrhu úlohy, alebo ktorých sa daná problematika týka, ako aj s verejnosťou. Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní odo dňa doručenia oznamu o zverejnení návrhu zákona, alebo môže byť aj dlhšia. Ak nastanú mimoriadne udalosti (rovnaké ako v prípade nelegislatívnych materiálov) možno pripomienkové konanie uskutočniť v skrátenej forme, minimálne však sedem pracovných dní. Pripomienkové konanie sa pri legislatívnych materiáloch uskutočniť musí, na rozdiel od nelegislatívnych materiálov. Verejnosť môže pripomienky doručiť elektronicky alebo písomnou formou. Náležitosti pripomienky k legislatívnemu materiálu sú rovnaké ako pri nelegislatívnych materiáloch.

S podpredsedom vlády, ministerstvami a Úradom vlády Slovenskej republiky je vždy potrebné na rozporovom konaní prerokovať tie pripomienky, ktoré označili ako zásadné a ktoré sú predmetom rozporu. S ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy a s povinne pripomienkujúcimi orgánmi sa na rozporovom konaní vždy prerokuje zásadná pripomienka, ktorá je predmetom rozporu, a ktorá sa týka ich vecnej pôsobnosti. Ak sa nepodarí rozpor vyriešiť ani na úrovni príslušných ministrov alebo vedúcich iných pripomienkujúcich orgánov, predloží sa návrh zákona s rozporom a s legislatívnym zámerom, ak bol vypracovaný, na prerokovanie vláde.

Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet fyzických osôb alebo právnických osôb zo strany verejnosti, a zároveň je súčasťou pripomienky splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (hromadná pripomienka). Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 fyzických osôb alebo právnických osôb, iba ak existujú vážne dôvody na neuskutočnenie rozporového konania; predkladateľ tieto dôvody zverejní na svojej internetovej stránke.

Poznať procedurálnu stránku pripomienkového konania na internete je predpokladom efektívneho využívania prípadne hodnotenia možných účinkov resp. obmedzení v reálnom živote.

### 3. VPLYV NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Pri analýze vplyvu uvedeného nástroja na zníženie korupcie je potrebné uvažovať o dvoch otázkach: akým spôsobom nástroj znižuje korupciu, a aké druhy korupcie sú nástrojom najviac ohrozené.

Vplyv nástroja na znižovanie korupcie výstižne definoval známy vzorec pre korupciu:<sup>203</sup>

Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní - transparentnosť

Pripomienkové konanie na internete je v tomto vzorci dôležité najmä z hľadiska možnosti zvyšovať transparentnosť v rozhodovaní a zároveň do istej miery znižovať voľnosť v rozhodovaní, keďže zapája do rozhodovacieho procesu občanov. Autoritu občanom dodáva aj zavedenie hromadnej pripomienky, ktorá zaväzuje navrhovateľa materiálu v prípade neakceptovania pripomienky viesť so zástupcom verejnosti rozporové konanie v danej veci. Nástroje zvyšovania transparentnosti v rozhodovacích procesoch zároveň slúžia ako nástroje na zvyšovanie rizika z pohľadu následkov účastníkov korupčného správania. Čím viac je nejaký rozhodovací proces otvorený pre väčšie množstvo účastníkov, tým viac potenciálny „korumpovateľ“ zvažuje svoje korupčné správanie. A so zvyšovaním otvorenosti systému, rastie obava z odhalenia potenciálneho korupčného správania, z čoho *de facto* vyplýva šanca na znižovanie korupčného správania.

Zo všetkých druhov korupcie, ako ich identifikujú Sičáková-Beblavá a Beblavý (2007),<sup>204</sup> môže pripomienkové konanie na internete eliminovať dva druhy korupcie:

- tzv. veľkú korupciu, ktorá vyjadruje mieru priamosti resp. nepriamosti dôsledkov korupcie pre občana. Veľká korupcia spočíva v tom, že občan nedáva úplatok priamo, čo kvantifikovane znižuje jeho disponibilné množstvo peňazí, ale vplýva naňho nepriamo, napríklad v dôsledku nevýhodných resp. neefektívnych rozhodnutí vo vyššej politike, ktoré musí zaplatiť nepriamo, napríklad z daní;
- druhým typom korupcie je politická korupcia, ktorú Amundsenová (2000) definuje ako takú korupcia, ktorá nastáva vtedy, keď politici, ktorí majú v rukách rozhodovanie a sú oprávnení formulovať zákony, sú sami skorumpovaní, čo sa prenáša do ich ďalšieho rozhodovania.<sup>205</sup>

Pripomienkovanie návrhov vládnych materiálov pre občanov teda do istej miery môže ovplyvniť šance na vznik korupčného prostredia, tým, že pôsobia ako zrkadlo nastavené politikom, ktorí by chceli využiť svoje postavenie a mandát vo svoj individuálny prospech – ak to je tak

<sup>203</sup> Klitgard (2000) cit. in: Zemanovičová – Sičáková-Beblavá (2003).

<sup>204</sup> Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007).

<sup>205</sup> Ibid.

v pripomienke definované. **Zároveň majú istý dosah na formulovanie zákonov, čím pôsobia preventívne, možno povedať ako „prvé sito“, ktoré odchyť najhrubšie šance vzniku budúcej korupcie. Či a do akej miery je dostatočné, to je výzvou pre ďalšie skúmanie.**

V prvej časti ide o pripomienkové konanie – resp. transparentnosť pri tvorbe legislatívy, v tejto o zníženie korupcie, ktorá sa viaže spravidla na výkon, resp. môže sa viazať aj na proces prijímania – schvaľovania nových zákonov. Treba to ešte výraznejšie prepojiť.

#### 4. POLITICKÉ SÚVISLOSTI PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

V roku 1999 bol vtedajší podpredseda vlády pre ekonomiku I. Mikloš poverený vykonaním hĺbkového auditu súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti (auditom ústrednej štátnej správy), čo bola reakcia na dovtedajšie snahy vlády o zefektívnenie štátnej správy, ktoré nepriniesli želané výsledky. Výstupom mal byť návrh konkrétnych opatrení, ktoré by zabezpečili zvýšenie efektivity štátnej správy. Vláda poverila I. Mikloša touto úlohou v októbri 1999, práce na audite sa však začali až v roku 2000. Podpredseda vlády spolupracoval na jej tvorbe s Inštitútom pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO). Projekt, ktorý bol spolufinancovaný najmä zo zdrojov INEKO, UNDP, Phare a Know-How Fund, riadil M. Beblavý ako zástupca INEKO.

Audit bol zameraný na ústrednú štátnu správu, teda na ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a na rozpočtové a príspevkové organizácie, ktoré patria do ich pôsobnosti. Audit pokrýval 172 inštitúcií a približne 40 000 zamestnancov. Vláda schválila tento materiál, ktorý predložil podpredseda vlády pre ekonomiku I. Mikloš, pod názvom *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti* na svojom zasadnutí 30. augusta 2000 uznesením č. 694/2000 a schválila taktiež celý rad konkrétnych úloh pre mnohé rezorty. Audit mal za úlohu navrhnúť reformy, ktoré by viedli k vytvoreniu **pružnej, racionálne usporiadanej a akcieschopnej ústrednej štátnej správy**. Vláda poverila I. Mikloša priebežnou koordináciou úloh spojených s realizáciou opatrení vyplývajúcich z auditu.

Vláda týmto uznesením uložila vtedajšiemu podpredsedovi vlády I. Miklošovi „v spolupráci s podpredsedom vlády L. Fogašom predložiť na rokovanie vlády návrh zmeny všetkých predpisov (rokovacieho poriadku vlády, smerníc na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády, legislatívnych pravidiel vlády) v oblasti medzirezortného pripomienkového konania v súlade so spomínaným dokumentom, vrátane zapracovania metodického pokynu na predkladanie a zverejňovanie informatívnych materiálov na zasadnutia vlády SR elektronickou formou vydaného vedúcim Úradu vlády SR na základe uznesenia vlády SR č. 169/2000“.<sup>206</sup>

<sup>206</sup> Uznesenie vlády SR k návrhu na predkladanie a zverejňovanie informatívnych materiálov na rokovanie vlády elektronickou formou.



Odporúčania auditu predpokladali transformáciu, privatizáciu alebo zrušenie niekoľkých desiatok rozpočtových a príspevkových organizácií štátu. Po realizácii všetkých úloh malo dôjsť v štátnej správe k úspore okolo 8 000 zamestnancov a finančné úspory mali predstavovať 2,6 – 3,9 mld. Sk. Napriek slabej spolupráci niektorých ministerstiev a ich snahe zdržiavať realizáciu odporúčania auditu, sú pozorovateľné isté pozitívne výsledky auditu.<sup>207</sup> Napríklad, začalo sa so zverejňovaním textov výročných správ, ktoré ukázali rôznorodosť kvality práce ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy s agendou, došlo k zjednodušeniu a k zefektívneniu práce na niektorých ministerstvách a zrušeniu niekoľkých rozpočtových a príspevkových organizácií a poradných orgánov vlády, čo znamenalo úsporu v rozpočte).

Elektronické pripomienkovanie verejnosťou na internete sa stalo jedným z protikorupčných nástrojov a nástrojov na zvýšenie transparentnosti štátnej správy. Významným podnetom na návrh novely Rokovacieho poriadku vlády SR a *Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR*, ako aj *Legislatívnych pravidiel vlády* bol *Akčný plán boja proti korupcii*, ktorý schválila vláda uznesením č. 949/2000 z 22. novembra 2000. Vláda sa v tomto akčnom pláne zaviazala predložiť novelu Rokovacieho poriadku vlády SR, v ktorom mala byť zahrnutá aj príprava elektronického rokovania vlády. Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR úzko súviselo s Rokovacím poriadkom vlády SR, takže musela byť novelizovaná aj táto. Ako sa uvádza v predkladacej správe, „rozsah a charakter navrhovaných zmien je taký, že bolo vhodnejšie pripraviť nový rokovací poriadok a smernicu“.<sup>208</sup>

#### 4.1. INFORMAČNÉ NÁSTROJE

Ďalším podnetom bolo prijatie spomínaného dokumentu *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti a z neho vyplývajúce závery*, ako sú popísané vyššie. Tento dokument mal vplyv najmä na úpravu pripomienkového konania a zakomponovanie elektronického pripomienkovania materiálov fyzickými a právnickými osobami. Do materiálu boli zapracované ustanovenia materiálu podpredsedu vlády I. Mikloša *Návrh zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom Audit*, ktorý bol predkladaný na rokovanie vlády.

Začalo sa pracovať aj so záväzkom vlády priblížiť sa občanom a umožniť im vstupovať do rozhodovacieho postupu, ako aj so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám č. 211/2000, ktorý v článku 5, ods. 4 a 5 stanovuje vláde a ministerstvám povinnosť zverejňovať materiály, ako aj návrhy zákonov. Predkladateľom *Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR* bol vedúci Úradu vlády SR T. Tóth a novelu *Legislatívnych pravidiel vlády SR* predkladal podpredseda vlády SR Ľ. Fogaš.

<sup>207</sup> Nižňanský – Kling (2001).

<sup>208</sup> Predkladacia správa k návrhu rokovacieho poriadku vlády SR a smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR.

Zavádzanie prvkov e-governmentu sa začalo rozbiehať. *Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR* ako aj *Legislatívne pravidlá vlády SR* v sebe obsahovali po prvýkrát nástroj, ktorý umožňoval zaslať pripomienky k predkladaným materiálom elektronickou formou a otvoril dvere verejnosti, ktorá mohla participovať na procese tvorby zákonov, ako aj na formulovaní nelegislatívnych materiálov. Nový systém sa od predchádzajúceho líšil najmä striktnejším vymedzením pravidiel formulovania a zasielania pripomienok, ako aj tým, že verejnosť získala právo vzniesť pripomienky a podľa uváženia predkladateľ a aj právo zúčastniť sa na rozporovom konaní, resp. na verejnej odbornej prezentácii.

Podstatnou zmenou oproti predošlému systému pripomienkového konania je využívanie internetu na zverejňovanie materiálov jednotlivých rezortov na ich internetových stránkach, ako aj využívanie elektronickej pošty na komunikáciu medzi predkladateľom materiálu a pripomienkujúcim subjektom. Zrušila sa povinnosť posilať pripomienkujúcim miestam výtlačky celého materiálu, čím sa znížila časová a administratívna náročnosť. Tento krok možno chápať aj ako ústretové gesto smerom k ochrane životného prostredia, pretože sa znížila spotreba kancelárskeho materiálu. Predkladateľ povinne posielal len oznámenie o zverejnení predkladaného materiálu na internete. Medzi najväčšie prínosy preto možno zaradiť časové zefektívnenie procesu, ako aj finančné úspory súvisiace s administratívou materiálu. Prijatie týchto zmien nemalo za následok zvýšenie personálnej náročnosti, pretože riadenie pripomienkového konania ostalo záležitosťou jednotlivých ministerstiev a predkladateľov. Uznesenie vlády č. 512 z 13. júna 2001 zrušilo dovtedajšie uznesenie vlády č. 368 z 23. mája 1995, ktoré prijalo dovtedy platné znenie rokovacieho poriadku, ako aj smernice.

Návrh Rokovacieho poriadku vlády SR ako aj spomínanej smernice boli predložené na pripomienkové konanie všetkým členom vlády, predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR, guvernérovi Národnej banky Slovenska, generálnemu prokurátorovi, predsedovi Najvyššieho kontrolného úradu SR, Fondu národného majetku, Úradu pre štátnu pomoc a Slovenskej informačnej službe. Pripomienky subjektov, ktoré si ich uplatnili boli väčšinou akceptované a zapracované, neakceptované pripomienky boli prerokované a pripomienkujúci na nich netrvali. Podpredseda vlády I. Mikloš predložil na rokovanie vlády 13. júna 2001 materiál s názvom *Návrh zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom Audit* (uznesenie vlády č. 511/2001), v ktorom navrhol taký veľký rozsah zmien v novelizácii smernice, že táto bola opäť zaslaná na skrátené pripomienkové konanie. Materiál podpredsedu vlády bol schválený v ten istý deň ako samotná novela rokovacieho poriadku a smernice. Ministerstvo zahraničných vecí SR malo voči Miklošovmu návrhu dve zásadné pripomienky, Ministerstvo financií SR jednu. S týmito dvomi inštitúciami sa konalo aj rozporové konanie. Výsledkom pripomienkového a rozporového konania bolo, že „sa do materiálu doplnili ustanovenia, z ktorých viaceré pôvodný návrh ‚zmäkčujú‘, a tak uľahčujú prácu ústredným orgánom štátnej správy“.<sup>209</sup> Preto sa dostal do povedomia ako tzv. malý protikorupčný nástroj.

<sup>209</sup> Vyhodnotenie pripomienkového konania k návrhu zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti*.

Prijaté opatrenia na zavedenie pripomienkového konania prostredníctvom internetu zaznamenali aj mnohé médiá, pretože však išlo o „malý“ protikorupčný nástroj, nebol ohlas príliš intenzívny. Napriek tomu sa však o ňom písalo v mienkotvorných denníkoch *Sme*, *Pravda* a *Hospodárske noviny*. Informácie sa týkali samotného nástroja, ako aj jeho použitia v praxi. Väčšinou išlo o legislatívne materiály, ktoré upravujú *Legislatívne pravidlá vlády SR*. Najmä hromadná pripomienka pri legislatívnych materiáloch bola nástrojom, ktorý sa v tlači často spomínal, najmä však v neskoršom období, keď sa verejnosť lepšie oboznámila s týmto nástrojom. Dôvodom bola rozporuplnosť hromadnej pripomienky a jej rozličný výklad zo strany predkladateľov a autorov pripomienok, ale aj jej časté používanie ako spôsobu participácie na tvorbe materiálov a zákonov. *Hospodárske noviny* o pripomienkovom konaní na internete priniesli niekoľko dôležitých informácií.

## 4.2. SKÚSENOSTI

Dňa 15. júna 2001 priniesli *Hospodárske noviny* komuniké zo zasadania vlády, na ktorom bola prijatá spomínaná smernica. Smernici a *Legislatívnym pravidlám vlády SR* sa venuje rozsiahlejší článok z 9. januára 2002, ktorý sa zaoberá pripomienkovým konaním, detailne popisuje mechanizmus, pomocou ktorého sa verejnosť môže zapojiť do procesu prípravy materiálov na prerokovanie vládou. Podľa autora je možno „1. január... považovať za ďalší krok, ktorý vláda vykonala smerom k tzv. e-governmentu, elektronickej forme vládnutia“.<sup>210</sup> Ako konštatuje článok, na Úrade vlády SR neboli zvýšené personálne kapacity, pretože za celý pripomienkový proces naďalej nesú zodpovednosť predkladatelia príslušných materiálov. Dňa 28. novembra 2001 informoval denník *Sme* o uznesení vlády, ktorým sa prijala novela *Legislatívnych pravidiel vlády SR*. Článok v skratke popisuje nový mechanizmus, informuje o lehote na vznesenie pripomienok, ako aj o možnosti rozporového konania.

Hromadná pripomienka sa od svojho zavedenia do praxe stala najčastejšie mediálne spomínanou súčasťou oboch predpisov či už smernice alebo legislatívnych pravidiel. Denník *Sme* priniesol 4. januára 2005 informáciu o záveroch zhodnotenia systému pripomienkového konania a návrhov na jeho zlepšenie (pozri nižšie), v ktorom sa uvádza hlavný problém súvisiaci s pripomienkovým konaním – skracovanie lehôt cez neodôvodnené využívanie skráteného pripomienkového konania. Internetový portál changenet.sk priniesol informáciu o kritike Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo strany občianskych združení v súvislosti s *Národnou stratégiou na elimináciu a prevenciu násilnia páchaného na ženách a v rodinách* z 27. septembra 2004. Občianske združenia kritizovali najmä predloženie materiálu na skrátené pripomienkové konanie v lehote 5 dní, pričom argumentovali *Smernicou na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR*. Pripomienky mimovládnych organizácií AZZZ SR, Piata žena a ako aj hromadná pripomienka verejnosti boli nakoniec prijaté. Medzi pripomienkami boli aj zásadné pripomienky, ktoré predkladateľ nechcel

---

<sup>210</sup> *Hospodárske noviny*, 9. 1. 2002.

akceptovať, a preto sa konali aj rozporové konania, na ktorých sa však k výraznejší pokrok nedosiahol. Nakoniec vláda prijala daný materiál bez akceptovania zásadných pripomienok.

*Sme* aj *Pravda* priniesli informácie o pripomienkovom konaní k novele zákona o zdravotnom poistení.<sup>211</sup> Minister zdravotníctva I. Valentovič pripomienku neuznal za hromadnú, pretože väčšina ľudí podporila pripomienku prostredníctvom internetu, a tak sa na hárkoch nenachádzal ich vlastnoručný podpis. Denník *Pravda* priniesol aj informáciu o pripomienkovom konaní pri návrhu novely Zákonníka práce, ktorú podalo občianske združenie Únia materských centier a podpísalo ju viac ako 500 ľudí.<sup>212</sup> K Zákonníku práce boli podané dve hromadné pripomienky. Aj keď záujem o problém využívania internetovej formy pripomienkovania materiálov vlády nebol v médiách dominantnou témou, možno povedať, že sa otvorila nová cesta k participácii verejnosti na tvorbe politiky centrálnej vlády, ktorá bola dovtedy v podmienkach nášho politického prostredia celkom neznáma.

**Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR sa nestretla s výrazným nesúhlasom alebo naopak s výraznou podporou zo strany záujmových skupín, keďže materiály nelegislatívnej povahy nie sú natoľko podstatné ako právne normy.** Naopak, možnosť pripomienkovania v prípade legislatívnych materiálov podľa *Legislatívnych pravidiel vlády SR* bola často využívaná právnickými osobami a veľkými priemyselnými podnikmi, najmä v prípade návrhov zákonov z Ministerstva životného prostredia SR (pozri údaje nižšie). Tieto mali veľký záujem vyjadriť sa k návrhom zákonov z ministerstva, ktoré sa zaoberá odpadmi a nakladaním s nimi, ako aj otázkou znečisťovania.

***Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR prešla doteraz tromi novelami: prvá sa udiala 10. novembra 2004, druhá, najrozsiahlejšia, 7. decembra 2005 a tretia 28. februára 2007.***

Prvá zmena smernice, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 1061, bola v účinnosti od 1. januára 2005. Zaoberala sa najmä zmenou ustanovení, ktoré sa týkali doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie, ktorá je povinnou súčasťou všetkých materiálov predkladaných na rokovanie vlády. Zmena bola vypracovaná na základe *Akčného návrhu opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR* v priebehu roka 2004 (uznesenie vlády SR č. 665/2004). V predložennom akčnom návrhu v časti 6 *Oblasť legislatívy a regulačných systémov* v bode 3 je úloha uložená vedúcemu Úradu vlády SR vykonať úpravu smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, ktorá zohľadňuje súčasnú potrebu aktualizácie doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť a analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie. Materiál nebol predložený na medzirezortné pripomienkové konanie, nakoľko v zmysle čl. 3.1.5 *Metodického pokynu na prípravu a predkladanie materiálov na*

<sup>211</sup> *Sme*, 28. 2. 2007; *Pravda*, 22. 3. 2007.

<sup>212</sup> *Pravda*, 23. 2. 2007.

rokovanie vlády SR sa naň uplatňuje výnimka, keďže o materiáli rozhodla vláda sama na svojom zasadnutí.

Druhá novela zo 7. decembra 2005, prijatá uznesením č. 974/2005, prináša rozsiahlejšie zmeny, **upravuje otázku zásadných pripomienok a sprísňuje zasielanie pripomienok**. Zatiaľ čo do tejto zmeny bolo možné do určeného termínu neposlať pripomienky, ale iba informáciu, že pripomienky budú zaslané neskôr, novela sprísnila časovú disciplínu, všetky pripomienky musia byť zaslané do určeného dátumu, inak sú neplatné. Taktiež sa bližšie upravuje narábanie s materiálmi dôverného charakteru. Materiál nebol predložený na medzirezortné pripomienkové konanie, pretože návrhy zmien smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR už vláda schválila materiálmi podpredsedu vlády a ministra financií a podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti a prijala k nim uznesenia č. 309/2005 a 736/2005. Táto zmena nadobudla účinnosť 1. januára 2006.

Na základe zmeny kompetencií a riadenia Sociálnej poisťovne bolo potrebné doplniť rokovací poriadok vlády SR, konkrétne čl. 4 ods. 1, ktorý určuje, kto okrem členov vlády sa zúčastňuje na schôdzach vlády s poradným hlasom a *Smernicu na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR* v čl. 1 ods. 3. Touto novelou z 28. februára 2007 získal aj generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne možnosť predkladať materiál na rokovania vlády SR. Táto zmena prešla pripomienkovým konaním, bolo vznesených 25 pripomienok, z toho ani jedna nebola zásadná, všetky pripomienky boli akceptované. Novela nadobudla účinnosť dňom schválenia vládou.

Legislatívne pravidlá vlády SR boli od zavedenia elektronického pripomienkovania novelizované dvakrát a to uznesením vlády SR č. 1097 z 19. novembra 2003 a č. 736 z 28. septembra 2005. Prvá novela z 19. novembra 2003 reagovala na potrebu harmonizácie práva Slovenskej republiky s Európskou úniou. Návrh bol pripomienkovaný v dňoch 20. augusta – 3. septembra 2003 a na rokovanie Legislatívnej rady vlády bol predložený bez rozporov. Legislatívna rada vlády SR návrh na novelizáciu legislatívnych pravidiel prerokovala na svojom zasadnutí 28. októbra 2003 a odporučila ho vláde s pripomienkami schváliť. Všetky pripomienky a návrhy Legislatívnej rady vlády boli do novely zapracované. Táto novela legislatívnych pravidiel vlády súvisela s pripravovanými bilaterálnymi zmluvami medzi Európskym spoločenstvom a jednotlivými prístupujúcimi krajinami, ktorých predmetom je určenie postupu vzájomnej informačnej výmeny v oblasti technických predpisov medzi Slovenskou republikou a Európskym spoločenstvom. Podnetom na túto novelu bol záväzok vyplývajúci z uznesenia vlády č. 1286 z 27. novembra 2002, ktorým vláda uložila podpredsedovi vlády a ministrovi spravodlivosti D. Lipšicovi novelizovať *Legislatívne pravidlá vlády SR*.

Druhá novela prijatá uznesením vlády č. 736 z 28. septembra 2005 sa na rozdiel od prvej týkala aj pripomienkového konania. Novela reagovala na potrebu zmeny niektorých ustanovení z dôvodu pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii a tiež ustanovení, ktoré je potrebné upraviť v súvislosti so zrušením zákona č. 106/1999 Z. z. o hospodárskom a sociálnom partnerstve

(zákon o tripartite), a v súvislosti s prijatím zákona č. 585/2004 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Ďalšie ustanovenia legislatívnych pravidiel sa menia na základe uznesenia vlády č. 309 z 27. apríla 2005 k zhodnoteniu systému pripomienkového konania a návrhom na jeho zlepšenie. Návrh zmien a doplnení *Legislatívnych pravidiel vlády SR* bol predmetom rokovania Legislatívnej rady vlády SR 16. augusta 2005. Pripomienky a odporúčania legislatívnej rady sú v novele legislatívnych pravidiel zapracované. **Novela špecifikovala zásadnú pripomienku, upravila rozporové konanie a vyhodnotenie pripomienkového konania.**

V rokoch 2002 – 2004 sa z iniciatívy podpredsedu vlády a ministra financií I. Mikloša a ministra spravodlivosti D. Lipšica v ročných intervaloch realizovalo monitorovanie uplatňovania nového systému pripomienkového konania v praxi.<sup>213</sup> Táto správa bola schválená uznesením vlády č. 309 z 27. apríla 2005. Ústredné orgány štátnej správy odpovedali na šestnásť otázok, ktoré sa zameriavali na všeobecné zhodnotenie efektivity nového systému pripomienkového konania. Medzi otázky patrili aj skúsenosti s dodržiavaním smernice, s dodržiavaním lehôt na pripomienkovanie a pod. Odpovede doručili ministerstvá v auguste rokov 2002, 2003 a 2004. Zhodnotenie pripomienkového konania však zahrňovali aj pripomienkové konanie návrhov legislatívnych noriem, ktorých pripomienkovanie sa uskutočňuje na základe *Legislatívnych pravidiel vlády SR* a nie smernice.

#### 4.3. EVIDOVANÉ VÝSLEDKY

Už v roku 2002 hodnotila väčšina ústredných orgánov štátnej správy implementáciu nového systému pripomienkového konania ako veľmi dobrú. **Zmenšila sa časová náročnosť a zjednodušila sa taktiež komunikácia medzi rezortmi. Nový systém elektronického predkladania je omnoho rýchlejší ako klasická pošta. Ako najväčší nedostatok zo strany štátnej správy bol uvádzaný problém pri sťahovaní materiálov, dostupnosť serverov, nefunkčnosť niektorých zverejnených e-mailových adries, ukladanie súborov v rôznych formátoch ako aj nejednotnosť textového softvéru. Najväčším problémom indikovaným v tomto prieskume však bolo nedodržiavanie lehôt na pripomienkovanie, čo bolo zaznamenané aj zo strany niektorých médií.<sup>214</sup> Ide najmä o neskoré zverejňovanie materiálov na internete, ako aj zaratúvanie dní pracovného pokoja do času na pripomienkovanie. Pritom smernica jasne hovorí o pracovných dňoch. K skráteniu reálneho času na pripomienkovanie prispievajú aj technické problémy pri používaní internetu a elektronickej pošty.**

<sup>213</sup> *Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2005. Podnetom na vypracovanie tohto materiálu bolo programové vyhlásenie vlády, v ktorého časti 4.A. *Legislatíva a legislatívny proces* sa vláda zaviazala urobiť analýzu legislatívneho procesu z hľadiska jeho inštitucionálno-organizačného zabezpečenia, kvality legislatívnej techniky a transparentnosti celého procesu.

<sup>214</sup> *Sme*, 4. 1. 2005.

**Nový systém bol hodnotený pozitívne aj vďaka zapojeniu širokej verejnosti do pripomienkového konania. Verejnosť nie je len informovaná o predkladaní materiálov na rokovanie vlády, ale sama sa môže podieľať na procese tvorby týchto materiálov.** Hoci je kvalita pripomienok zo strany verejnosti rozdielna, vyskytlo sa aj veľa odborných, prínosných a akceptovaných pripomienok. Aj v prípadoch, že pripomienky nemajú predpísanú formu alebo sú formulované ako otázky, sú podľa výsledkov prieskumu vnímané pozitívne a konštruktívne pripomienky sa ďalej diskutujú. Za obdobie od 1. novembra 2001 (od zavedenia tohto nástroja) do 30. júna 2004 bolo vznesených niekoľko sto pripomienok zo strany verejnosti (materiál *Zhodnotenie pripomienkového konania na internete* nerozlišuje medzi materiálmi nelegislatívnej a legislatívnej povahy). Najviac, až 1 030 zaznamenalo Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR). Bolo to spôsobené tým, že toto ministerstvo prerokúva problematiku odpadov a kontroly znečistenia, o čo majú záujem právnické osoby a veľké priemyselné podniky.

Inak počet pripomienok a hromadných pripomienok výrazne varioval. Niektoré ústredné orgány štátnej správy si nearchivovali pripomienky zo strany verejnosti, a tak neboli schopné odhadnúť ich kvantitu a kvalitu. Veľmi nízky počet pripomienok 0 až 3 evidovali v období od 1. novembra 2001 do 30. júna 2004 napríklad Ministerstvo obrany SR (MO SR), Ministerstvo zahraničných vecí SR (MZV SR) a väčšina ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Počet 15 až 30 pripomienok evidovali na Ministerstve vnútra SR (MV SR) a Ministerstve financií SR (MF SR), asi 51 pripomienok na Ministerstve pôdohospodárstva SR (MP SR), približne 64 pripomienok zaregistrovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR), vyše 100 pripomienok malo Ministerstvo kultúry SR (MK SR), 128 pripomienok Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (MVRR SR), približne 388 pripomienok Ministerstvo školstva SR (MŠ SR). Počet hromadných pripomienok bol zväčša 0 až 2. MP SR sa venovalo štyrom hromadným pripomienkam a MŽP SR evidovalo až 161 hromadných pripomienok. Všetky rezorty uviedli, že rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutočnilo takmer vždy. Možnosť uskutočniť odbornú verejnú prezentáciu využili MO SR, MZ SR, MF SR, MK SR, MPSVR SR, MVRR a MŠ SR.<sup>215</sup> Hoci jednotlivé úrady štátnej správy zhodnotili využívanie pripomienkového konania prostredníctvom internetu, išlo viac-menej o kvantitatívny obraz účinnosti, a nie o kvalitatívne hodnotenie. Tu by bolo veľmi potrebné rozšíriť výskum efektívnosti tohto nástroja o kvalitatívny výskum a uskutočniť rozhovory s tvorcami reforiem alebo s účastníkmi pripomienkového konania.

## 5. TÉZY A ZÁVERY

Na záver sa chceme pokúsiť zhodnotiť daný nástroj, prípadne vysloviť tézy, ktoré by umožnili posunúť výskum protikorupčných nástrojov a ich účinnosti v reálnom živote dopredu.

---

<sup>215</sup> Všetky údaje sú z analýzy Ministerstva spravodlivosti SR *Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie*.

Pôvodné očakávanie, že sa nám podarí preniknúť hlbšie do problému odhaľovania korupcie prostredníctvom uvedeného nástroja sa nepotvrdilo. Nami skúmaný nástroj neumožnil odpovedať na otázku, či spoločnosť zaznamenala, a v čom konkrétne, zníženie korupcie. Elektronizácia pripomienkového konania môže prispieť k zlepšeniu kontaktu medzi vládou a verejnosťou, zvýšiť transparentnosť rozhodovania bližšie k verejnosti, a tým nepriamo ovplyvniť prostredie a tlmieť korupčné tendencie.

Otvorenie pripomienkového konania však jednoznačne zefektívnilo tvorbu legislatívy a umožnilo verejnosti vstup do tohto komplikovaného procesu. Ako sme už spomenuli, je možné konštatovať, že otvorením priestoru pre zapojenie občanov do rozhodovania vlády sa zvyšuje transparentnosť tvorby vládnych materiálov a následne sa zvyšuje riziko pre záujemcov o korupčnú činnosť. Na druhej strane, ako je viditeľné z výsledkov monitorovania pripomienkového konania, aj samotní politici hodnotia niektoré, zväčša hromadné pripomienky ako kvalifikované a prínosné. Spokojnosť verejnosti súvisí aj s prevenciou budúcich možných konfliktov v súvislosti s rastom nedôvery a podozreniami korupčného správania.

Pripomienkovanie cez internet otvára novú otázku miery jeho využívania: do akej miery je využívané, a do akej miery by mohlo byť využívané. Pripomienky zaslané cez internet nemajú zatiaľ tradíciu archivácie a triedenia podľa rôznych kritérií: napríklad koľko z nich bolo odmietnutých, koľko schválených, aké boli dôvody pre jedno alebo druhé stanovisko. Takýto postup práce s pripomienkami by následne viedol k informácii o správaní politikov, resp. o tom, do akej miery venujú pripomienkam pozornosť a či niektoré nevyklúčujú úmyselne.

Z našej analýzy vyplynulo, že zatiaľ nefunguje mechanizmus, ktorý by kontroloval proces zapracovávania pripomienok do znenia zákonov, a teda by umožnil merať napríklad skutočný dosah názoru občana na politikov. Záverečné rozhodnutie zostáva kompletne v rukách politikov, pripomienky môžu byť odmietnuté resp. zobrať do úvahy, ale nezpracované do znenia zákonov.

Nie je zhodnotený dosah takejto novej možnosti využívania uvedeného mechanizmu na občiansku spoločnosť: napríklad profesijné asociácie začínajú cielene a kvalifikovane tento mechanizmus využívať. Rovnako tým bol vyvolaný tlak aj na fyzické či právnické osoby, aby sa o veci verejné zaujímali viac a zároveň kvalifikovanejšie.

Problematické zostáva tiež porovnanie skúseností rôznych krajín s účinnosťou protikorupčných nástrojov a špecificky s elektronizáciou pripomienkového konania občanov na centrálnej úrovni. Celkovo však všetky krajiny majú problémy s transparentnosťou a riešením procedurálnych otázok participatívneho vládnutia. Súvisí to s celkovo slabými vstupmi stratégie reformy verejnej správy do problematiky fungovania transparentnosti a s nízkym záujmom kompetentných aktérov reformy, aby prijaté dokumenty obsahovali protikorupčné nástroje, akými sú napríklad transparentnosť verejného obstarávania a nakladania s majetkom, výber zodpovedných



verejných zamestnancov, zavádzanie etického kódexu do rozhodovacej praxe, mechanizmy vnútornej i vonkajšej kontroly.

## LITERATÚRA

1. Nižňanský, V. – Kling, J.: *Verejná správa*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001.
2. Sičáková-Beblavá, E. – Beblavý, M.: *Prístupy k definovaniu korupcie*. In: *Sociológia*, ročník 39, č. 4, 2007.
3. *Uznesenie vlády SR č.169/2000*.
4. *Uznesenie vlády SR č. 512/2001*.
5. *Uznesenie vlády SR č. 511/2001*.
6. *Uznesenie vlády SR č. 1130/2001*.
7. Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Voľnosť v rozhodovaní ako protikorupčný nástroj*. In: Sičáková-Beblavá – Zemanovičová: *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: TIS, 2003.
8. *Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2005.

# INFORMAČNÉ NÁSTROJE

## OTVORENÉ PRIPOMIENKOVÉ KONANIE VZN NA SAMOSPRÁVNEJ ÚROVNI AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Alexandra Suchalová – Ludmila Malíková*

### 1. ÚVOD K PRÍPADOVEJ ŠTÚDII

„Informácie sú kyslíkom demokracie“<sup>216</sup> na centrálnej aj na samosprávnej úrovni. Na to, aby samospráva mohla fungovať efektívne a transparentne smerom k svojim občanom na jednej strane a zodpovedne k balíku prostriedkov z rozpočtu, s ktorým hospodári vzhľadom na verejné financie na strane druhej, je nevyhnutné vytvárať také spoločenské prostredie, ktoré v čo možno najvyššej miere využíva nástroje na eliminovanie korupčnej činnosti. Znalosť občanov o dianí v samospráve je jednou z možností, ako znižovať šance na korupčné správanie volených predstaviteľov. Následne je možné predpokladať, že prostredia a okolností znalí občania sa vedú adekvátnym spôsobom a primerane zapojiť do tvorby politiky v svojej obci alebo meste. Cestu na takéto zapojenie im otvorila novela zákona o obecnom zriadení z roku 2004, ktorá sprístupnila pripomienkové konanie občanom pri schvaľovaní dokumentov záväzných na samosprávnej úrovni. Týmto protikorupčným nástrojom sa zaoberá aj nasledujúca prípadová štúdia.

### 2. DETAILNÝ OPIS NÁSTROJA

Prvá časť popisuje protikorupčný nástroj z hľadiska jeho formy a obsahu s dôrazom na jeho najdôležitejšie aspekty. Na úvod je potrebné pripomenúť základný právny nástroj, ktorého tvorba a schvaľovanie je v kompetencii predstaviteľov samosprávnej úrovne – starostov – primátorov, poslancov a pod. a síce všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len VZN). K vyjasneniu situácie je tiež nevyhnutné poznamenať, že vydávanie VZN existuje na oboch úrovniach samosprávy: na úrovni obcí a miest, a tiež na úrovni samosprávnych krajov resp. vyšších územných celkov. Oblasť, v ktorých je možné pomocou VZN rozhodovať, definujú pre obe úrovne zákony:

- zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Z. z.;
- zákon o samospráve vyšších územných celkov č. 302/2001 Z. z.

---

<sup>216</sup> Staroňová – Sičáková-Beblavá (2006), s. 55.

Viac ako charakteristika VZN je pre túto prípadovú štúdiu zaujímavý a predmetný proces prijímania VZN na samosprávnej úrovni, ktorého súčasťou je aj otvorené pripomienkové konanie.

Otvorené pripomienkové konanie v praxi znamená, že spomenuté zákony v konkrétnych paragrafoch definujú postup schvaľovania VZN a spôsoby, možnosti a okolnosti, kde a kedy je umožnené vstupovať verejnosti do znenia VZN. Oba zákony resp. aj obecná aj „vyššo-územná“ úroveň definuje otvorené pripomienkové konanie nasledovne (zákon o obecnom zriadení v § 6, ods. 3, 4 a 5 a zákon o samosprávnych krajoch v § 8 ods. 3, 4, 5<sup>217</sup>). Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo resp. zastupiteľstvo samosprávneho kraja, **zverejní obec resp. úrad samosprávneho kraja jeho vyvesením na úradnej tabuli a na internetovej stránke obce, ak ju má zriadenú resp. samosprávneho kraja najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva resp. zastupiteľstva samosprávneho kraja o návrhu nariadenia.**

Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade resp. na úrade samosprávneho kraja. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené. V prípade živeľnej pohromy, všeobecného ohrozenia, odstraňovania následkov živeľnej pohromy, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov, alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku, postup podľa odsekov 3 a 4 sa nepoužije.<sup>218</sup>

Zásadný rozdiel medzi dvoma úrovňami spravovania v kontexte pripomienkovania VZN vychádza z existencie tzv. spoločnej pripomienky. Pri novelizácii zákona o obecnom zriadení táto z návrhu vypadla, kým v zákone o samosprávnych krajoch zostal inštitút spoločnej pripomienky nezmenený. Ako konštatuje Pirošík (2007): „Rozdiel v porovnaní s platným znením bol v tom, že pri podaní spoločnej pripomienky, t. j. výhrady, ktorú podporil zákonom presne určený počet alebo percento osôb, by muselo zastupiteľstvo zároveň udeliť na svojom zasadaní splnomocnencovi verejnosti slovo, a to najmenej na 10 minút. Dnes tak – pokiaľ, povedzme, rokovací poriadok, resp. úzus v samospráve neurčuje inak – urobiť nemusí.“<sup>219</sup>

Tento fakt naznačuje veľmi nízku vynútiteľnosť tohto nástroja. Následne sa pripomienky podané občanmi musia vyhodnotiť. Toto má v gescii navrhovateľ, prípadne si môže zriadiť komisiu na vyhodnocovanie pripomienok. Ak sa niektorým pripomienkam nevyhovelo, súčasťou vyhodnotenia pripomienok, ktoré sa predkladá poslancom zastupiteľstva najneskôr tri dni pred

<sup>217</sup> Zákon č. 369/1990 Z. z o obecnom zriadení.

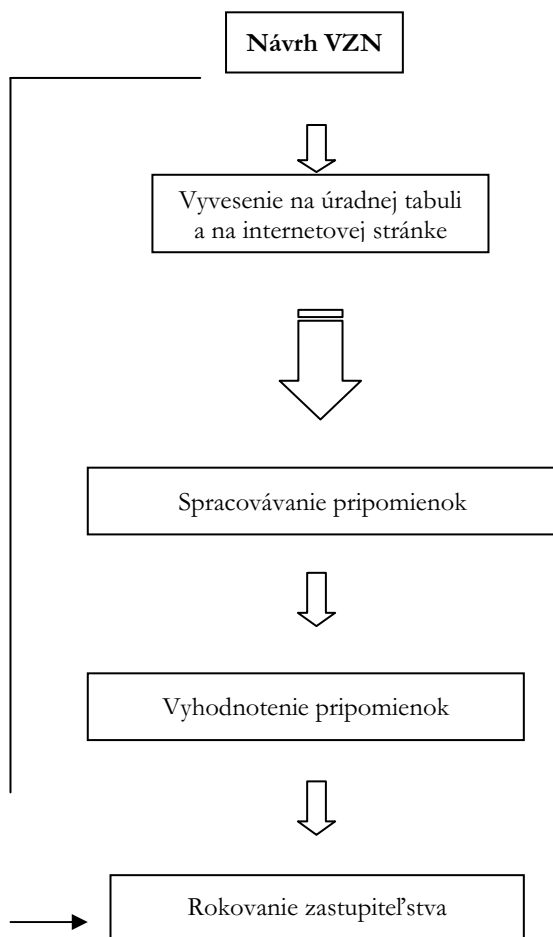
<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> Pirošík (2006).

rokovaním, musí byť aj zdôvodnenie, prečo sa konkrétnej pripomienke nevyhovelo.<sup>220</sup> Celý proces opisuje schéma 1. Ostatné pripomienky, ktorým sa vyhovelo, sú zapracované do návrhu legislatívneho dokumentu a následne je návrh VZN predložený na rokovanie zastupiteľstva. Po schválení sa proces končí vyvesením platného dokumentu na úradnú tabuľu obce/mesta, čím nadobúda VZN platnosť.<sup>221</sup>

### Schéma 1

#### Popis procesu schvaľovania VZN s otvoreným pripomienkovým konaním



**Zdroj:** Autorka podľa zákona o obecnom zriadení.

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> Zákon č. 369/1990 Z. z o obecnom zriadení.

Cieľ zavedenia otvoreného pripomienkového konania na samosprávnej úrovni, ako uvádza dôvodová správa navrhovateľa tohto zákona, spočíva hlavne v stransparentňovaní rozhodovacích procesov a výkonu verejnej moci a posilnení miery účasti verejnosti ako takej na verejnom živote.<sup>222</sup> Je zároveň reakciou na decentralizáciu a prechod pomerne širokého rozsahu kompetencií na obce, mestá a vyššie územné celky. A keďže otvorené pripomienkové konanie existuje aj na vládnej úrovni, po presune kompetencií na nižšiu úroveň vládnutia, čo zároveň znamená posunutie verejných politík bližšie k občanom, by absencia možnosti vstupu verejnosti do prípravy legislatívnych nástrojov lokálnych politík značne uberala na zmysle decentralizácie v tejto jej časti.

Ďalším dôležitým aspektom je hodnotenie **technickej náročnosti** a komplexnosti pripomienkového konania ako protikorupčného nástroja. Z hľadiska technickej náročnosti je predmetné sledovať spôsoby, akými je možné pripomienkovanie realizovať resp. ako je možné predmetné VZN dostupné. Zákon definuje, že pripomienka môže byť podaná ústne do zápisnice, písomne alebo elektronickou formou a musí mať jednoduché náležitosti, okrem textu zmeny, opravy, vypustenia, spresnenia a i. textu, by mala obsahovať aj meno predkladateľa pripomienky. VZN je podľa zákona o obecnom zriadení opäť dostupné na verejnej tabuli obce alebo mesta, ktorá by mala byť dostupná pre širokú verejnosť a zároveň tiež na internetovej stránke obce resp. mesta, ak ju obec alebo mesto má. Pripomienkovanie sa ukazuje byť z hľadiska technickej zrealizovateľnosti pomerne jednoduché, k jednoduchosti prispievajú najmä internetové možnosti pripomienkovania, keďže internetová penetrácia je na Slovensku pomerne široká. Je možné predpokladať, že problematickejšie ako technická realizovateľnosť pripomienkovania by mohla byť schopnosť a záujem VZN pripomienkovať. Všeobecne možno konštatovať, že participácia občanov na dianí a jeho ovplyvňovaní aj na lokálnej úrovni je nízka a záujem zapájať sa obmedzuje len na tých občanov, ktorí sú vzniknutou alebo vznikajúcou situáciou priamo dotknutí. Zároveň je možné konštatovať, že na samosprávnej úrovni nie je vyvinutý transparentný systém monitorovania a vyhodnocovania pripomienok v žiadnej z oblastí,<sup>223</sup> kde je zapojenie občanov zákonne otvorené, čo neprispieva k dôvere, že je možné takýmto spôsobom reálne ovplyvniť vzniknuté dianie.

Tieto aspekty pripomienkového konania na samosprávnej úrovni sú výzvami pre ďalší výskum a legislatívne zmeny v tejto oblasti. Vystáva z nich aj otázka, čo bolo skutočne cieľom otvoreného pripomienkového konania; či išlo o transparentnosť procesov prijímania právnych predpisov na lokálnej úrovni, ktorá by mala pôsobiť preventívne a odrádzať od korupčného správania, alebo či ide skôr o zvýšenie možností zapojiť občanov do rozhodovacích procesov, s cieľom efektívneho spravovania, vrátane predchádzania

<sup>222</sup> *Dôvodová správa k zákonu o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu.* Archív OBPK.

<sup>223</sup> Zákon o obecnom zriadení definuje, že na vyhodnocovanie pripomienok môže byť zriadená komisia, ale nemusí – podľa uváženia predkladateľa, ktorý aj vyhodnocuje pripomienky a odôvodňuje je prijatie alebo odmietnutie, ktoré následne pripája k návrhu VZN na rokovanie zastupiteľstva. Ďalej zostáva VZN a jeho pripomienky len na posúdenie zastupiteľstva.

konfliktom. Nie je pochyb o tom, že naplnenie oboch týchto cieľov by bolo prospešné pre slovenskú spoločnosť, otázka zostáva, či sa aspoň jeden plniť darí.

Na vyššie konštatovanie nadväzuje aj otázka **komplexnosti nástroja**. Za predpokladu, že cieľom otvoreného pripomienkového konania je stransparentnenie procesov prijímania právnych predpisov na lokálnej úrovni, čo *de facto* znižuje možnosti výskytu korupcie resp. jej niektorých druhov, tak tento nástroj nie je možné považovať komplexný. Okrem VZN existujú na samosprávnej úrovni aj tzv. uznesenia zo zasadnutí miestnych zastupiteľstiev alebo zastupiteľstiev vyšších územných celkov. Tieto obsahujú rozhodnutia rôzneho charakteru, ich obsah však nie je možné ovplyvniť inak, ako priamou účasťou na zasadnutí zastupiteľstva, ktoré je síce verejné, ale pre bežného pracujúca občana existuje len málo reálna šanca na účasť na ňom. Práve v tejto oblasti vzniká priestor pre korupciu najmä v oblasti hospodárenia s majetkom obce, čo potvrdzujú aj konštatovania expertov mimovládneho združenia VIA IURIS na ich konferencii v novembri 2007: „Občiansky súdny poriadok by mal zakotviť právo občana napadnúť uznesenie mestského zastupiteľstva alebo zmluvu o predaji, prevode či prenájme.“<sup>224</sup>

Otvorené pripomienkové konanie VZN je definitívne krokom k znižovaniu šancí na korupčné správanie z procesuálneho aspektu rozhodovania na lokálnej úrovni. Toto konštatovanie potvrdzuje aj jeden z jeho autorov, ktorý konštatuje, že aj malé zákony medzi ktoré patril „... môžu nastavovať protikorupčné prostredie“.<sup>225</sup> Existuje však ešte stále priestor na prenikanie korupcie do rozhodovania predstaviteľov samosprávnych celkov, na ktorý občania nemajú dosah. A na druhej strane chýba efektívny marketing, ktorý by občanom pripomínal ich možnosti a ilustroval dôsledky ich nezáujmu.

### 3. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Odborná literatúra definuje nespočetné množstvo rôznych typov korupcie. Skúma ju na základe rôznych kritérií a následne typologizuje. Nasledujúca časť prípadovej štúdie bude analyzovať, ako otvorené pripomienkové konanie vplyva na znižovanie korupcie všeobecne a následne, ktoré typy korupcie sú pôsobením otvoreného pripomienkového konania eliminované resp. znižované.

Vzorec priestoru pre korupciu, ktorý vychádza z Klitggarda (2000)<sup>226</sup> je aplikovateľný aj na popísanie modelu účinnosti otvoreného pripomienkového konania na znižovanie korupcie.

**Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní - transparentnosť**

<sup>224</sup> *Občan má mať právo napadnúť nevýhodné predaje na síde*. SITA, 20. 11. 2007.

<sup>225</sup> Rozhovor so špeciálnym sudcom, vykonaný autorkou. Pezinok, 14. 4. 2008.

<sup>226</sup> Cit. in: Zemanovičová – Sičáková-Beblavá (2003).

Korupcia je teda kombináciou monopolného postavenia, v tejto prípadovej štúdií je možné hovoriť o **monopole v rozhodovaní**; voľnosti v rozhodovaní a nedostatku transparentnosti v rozhodovacích procesoch na lokálnej úrovni.

Monopol v rozhodovaní na úrovni lokálneho spravovania majú miestne zastupiteľstvá spolu so starostom, majú zákonom o obecnom zriadení presne definované kompetencie a oblasti, v ktorých je na nich delegovaná rozhodovacia právomoc.<sup>227</sup> Zastupiteľstvo rozhoduje aj o finančných otázkach, majetku obce, odsúhlasuje rozpočet a pod. Po decentralizácii resp. prenesením štátnej moci na samosprávu táto získala pomerne široké možnosti. Rovnako voľnosť v rozhodovaní je v tomto prípade viditeľná hlavne v tom, že kontrola alebo možnosť ovplyvniť, čo je súčasťou politickej agendy v samospráve, je zo strany občanov minimálna. Potvrďuje to aj fakt, že osoba kontrolóra, ktorý má v kompetencii sledovať dianie v obci a v opodstatnených prípadoch ho aj spochybníť, je opäť volený miestnym zastupiteľstvom. A práve transparentnosť, je tá časť vzorca, ktorá indikuje, že s jej zvyšovaním je šanca na znižovanie korupcie. **Otvorené pripomienkové konanie VZN zo strany občanov zvyšuje transparentnosť prijímania právnych predpisov na lokálnej úrovni.** Ak by bolo možné transparentnosť kvantifikovať a následne dosadiť do vzorca, pravdepodobne by vzhľadom na existujúce, už spomenuté medzery v spravovaní v samosprávach nespôsobilá korupciu rovnú nule, avšak minimálne je jedným z dôležitých krokov na jej znižovanie.

Zo všetkých typov korupcie, ktoré definujú Sičáková-Beblavá a Beblavý (2007) je otvorené pripomienkové konanie významné v dvoch typoch korupcie. Ide o tzv. **politickú korupciu** a tzv. **veľkú korupciu**.

Politická korupcia je podľa Amundsenovej (2000) definovaná ako „korupcia, ktorá nastáva vtedy, keď politici, ktorí sú oprávnení formulovať a vytvárať zákony v mene ľudu, sú sami skorumpovaní a zneužívajú svoju politickú moc na udržanie alebo rozšírenie svojho postavenia alebo bohatstva“.<sup>228</sup> Tým, že poslanci resp. starosta sú na samosprávnej úrovni takmer nekontrolovaní a ich rozhodnutia na ktorejkoľvek úrovni cyklu tvorby politiky, či už na formulácii politiky alebo následnej implementácii, môžu vytvárať pravidlá hry výhodné hlavne pre nich. Menia alebo ovplyvňujú tým „...základné pravidlá hry“.<sup>229</sup>

Druhým typom korupcie je tzv. veľká korupcia. Táto je klasifikovaná na základe priamosti/nepriamosti dopadu na občana. Veľká korupcia sa občana dotýka nepriamo. Exemplárnym príkladom, ktorý ponúkajú Sičáková-Beblavá a Beblavý (2007) je stavba školy v obci. Ak sa stavba predraží z „nejakých“ dôvodov, každý obyvateľ obce ju nepriamo pocíti napríklad na tom, že už nebudú prostriedky na opravu ulice.<sup>230</sup>

<sup>227</sup> Paragraf 11 zákona č. 369/1990 Z. z. podrobne popisuje kompetencie a oblasti zastupiteľstva s rozhodovacou právomocou.

<sup>228</sup> Cit. in: Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007).

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Ibid.

Otvorené pripomienkové konanie teda transparentňuje proces prijímania rozhodnutí, na jednej strane pôsobí odradzujúco pre potenciálnych korumpujúcich, a na druhej strane dáva aspoň čiastočne šancu zmeniť rozhodnutie vo svojej obci alebo meste.

Neexistujú špecifické výskumy, ktoré by sledovali a vyhodnocovali efektívne spracovávanie pripomienok na lokálnej úrovni. Toto zostáva, ako už bolo spomenuté, v kompetencií obcí resp. navrhovateľov jednotlivých VZN. Tieto na to buď nemajú dostatočné personálne alebo finančné zdroje, alebo nepovažujú monitorovanie pripomienkového konania za potrebné. Podľa slov bývalého ministra spravodlivosti sa s nejakým zásadným monitorovaním alebo vyhodnocovaním zapracovaných či odmietnutých pripomienok nerátalo ani pri zavádzaní zákona do platnej legislatívy.<sup>231</sup>

#### 4. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

Nasledujúca časť prípadovej štúdie sa venuje okolnostiam vzniku nástroja, opisuje trajektóriu jeho schvaľovania, potenciálne problémy a reakcie naň zo strany rôznych aktérov.

Zákon o obecnom zriadení a zákon o samosprávnych krajoch, ktoré dnes zakotvujú možnosť pripomienkovať VZN zo strany občanov prešli pomerne dlhým vývojom. Myšlienka otvoreného pripomienkového konania vyšla z dokumentu *Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti*, ktorého výsledkom bolo zavedenie otvoreného pripomienkového konania najskôr na centrálnej úrovni vládnutia. V tejto súvislosti vznikali aj prvé názory na zavedenie pripomienkovania dokumentov na lokálnej úrovni. V čase navrhovania zákona, ktorý by nejakým spôsobom zapájal verejnosť do legislatívnych procesov „...neexistovali žiadne ustanovenia, ktoré by viazali ústredných alebo lokálnych zákonodarcov vysporiadať sa s pripomienkami verejnosti k ich legislatívnej činnosti.“<sup>232</sup> Existovali len podzákonné akty – uznesenia vlády či legislatívne pravidlá, ktoré mohli byť Vládou SR prípadne NR SR kedykoľvek zmenené. „Zákon garantoval len existenciu legislatívnych pravidiel NR SR (§ 69 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR), pričom tieto pravidlá žiadny proces zaobrania sa pripomienkami verejnosti negarantovali. Podobne žiadne záruky vstupu verejnosti do legislatívneho procesu a možnosti lobovania neboli garantované ani na miestnej úrovni.“<sup>233</sup>

Ďalšími dôležitými dokumentmi, ktoré viedli k zavedeniu otvoreného pripomienkového boli:

- Programové vyhlásenia druhej vlády M. Dzurindu,
- Národný program boja proti korupcii.

<sup>231</sup> Rozhovor s bývalým ministrom spravodlivosti, vykonaný autorkou. Bratislava, 18. 3. 2008.

<sup>232</sup> *Dôvodová správa k zákonu o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu*. Archív OBPk.

<sup>233</sup> Ibid.



Výsledkom analýzy plnenia dvoch vyššie spomenutých dokumentov bola *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*, ktorá ako jeden z pripravovaných návrhov zákonov obsahovala aj tzv. zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu. Návrh tohto zákona vychádzal „...z niektorých ustanovení platného rokovacieho poriadku vlády Slovenskej republiky schváleného 13. 6. 2001 pod č. 512, ktoré umožňujú vstup verejnosti a záujmových skupín do legislatívneho procesu pri príprave vládnych materiálov“<sup>234</sup> a zároveň „...vyrovnať šance verejnosti (FO a PO) ovplyvniť podobu návrhu právneho predpisu a to na úrovni legislatívneho procesu v rámci vlády SR, Národnej rady SR, ale aj na úrovni obcí a vyšších územných celkov“.<sup>235</sup> Medzi hlavné dôvody zaradenia tohto zákona medzi protikorupčnú legislatívu bolo:

- kritické vnímanie verejnosti ako spôsobu prípravy, tak aj výslednú podobu zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov;
- eliminovať možnosť ovplyvňovať podobu vznikajúcich právnych predpisov len konečnému počtu inštitúcií (tripartita a profesijné komory);
- vyrovnať šance verejnosti ovplyvniť podobu návrhu právneho predpisu a to na úrovni legislatívneho procesu v rámci vlády SR, Národnej rady SR, ale aj na úrovni obcí a vyšších územných celkov;<sup>236</sup>
- stransparentnenie procesu ich vzniku.

Koncom marca 2003 predložil Odbor boja proti korupcii Úradu vlády Slovenskej republiky na čele s J. Hrubalom pracovný text tohto zákona podpredsedovi vlády a ministrovi spravodlivosti. Jeho predbežný názov bol *zákon o účasti fyzických osôb a právnických osôb pri príprave všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu) a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov“.<sup>237</sup> Zákon bol navrhnutý na rokovanie na október 2003. Zákon prešiel medzirezortným pripomienkovaním, avšak nebol nikdy predložený na schvaľovanie ani Vláde SR ani Národnej rade SR. Dôvodom na nepredloženie*

---

<sup>234</sup> Materiál z rokovania vlády: *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*. [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/$FILE/Zdroj.html)

<sup>235</sup> Láštík – Rybář.

<sup>236</sup> Materiál z rokovania vlády: *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*. [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/$FILE/Zdroj.html).

<sup>237</sup> Ibid.

návrhu boli podľa slov jeho navrhovateľa „...jednak proti návrhu upraviť to (vstup verejnosti cez pripomienkovanie – pozn. autorky) zákonom opozícia, no hlavným dôvodom stiahnutia bolo, že pre ‚iné starosti‘ sa uprednostnili iné materiály“<sup>238</sup> a akési „...znásilnenie prirodzeného legislatívneho vývoja“.<sup>239</sup> Zákon bol považovaný za ťažko vynútiteľný a nedostatočne zmysluplný. Jeho znenie však bolo zakomponované do širšej novelizácie zákona o obecnom zriadení v roku 2004, dôvody však napriek realizácii niekoľkých rozhovorov s kľúčovými osobami, ktoré participovali na tvorbe legislatívy v tej dobe nie sú jasné. Podľa konštatovaní posledného riaditeľa OBPK po nerealizovaní spomínaného zákona sa následne začalo pracovať na zákone o lobingu, ktorý upravoval zapájanie záujmových skupín, pravdepodobne z dôvodu schopnosti intenzívnejšie a výraznejšie ovplyvňovať dianie na úrovni lokálnych politik. Tento však pripomienkovanie VZN na lokálnej úrovni neobsahoval, čo logicky viedlo k znovu otvoreniu problematiky otvorenia tvorby legislatívnych predpisov na lokálnej úrovni aj pre bežných občanov.<sup>240</sup>

Na schôdzi parlamentu SR v marci roku 2004 bola vtedajším ministrom spravodlivosti D. Lipšicom predložená spomenutá novelizácia zákona o obecnom zriadení, ktorá obsahovala aj návrh pripomienkového konania VZN pre verejnosť. Dôvodová správa uvádza: „Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa predkladá v rámci legislatívnych návrhov súvisiacimi s decentralizáciou verejnej správy. Podnetom je uznesenie vlády SR č. 370 zo 14. mája 2003,<sup>241</sup> úloha B.3, upravená uznesením vlády SR č. 566 z 2. júla 2003, úloha B.1 v spojení s C.1.<sup>242</sup> Zároveň išlo o iniciatívny materiál, ktorým sa umožňuje vstup verejnosti do prípravy, tvorby a prijímania všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov.“<sup>243</sup>

Spomenutá novela zákona bola prijatá v nadväznosti na decentralizáciu resp. presun kompetencií na nižšie úrovne vládnutia. Navrhovateľom bolo Ministerstvo spravodlivosti na čele s D. Lipšicom počas druhej Dzurindovej vlády.

„Pokiaľ ide o ustanovenia súvisiace so vstupom verejnosti do legislatívneho procesu na úrovni územných samospráv, snahou zákonodarcu je posilniť mieru účasti verejnosti na verejnom živote a zabezpečiť čo najtransparentnejší výkon verejnej moci. Zákonodarný proces je jeden z najdôležitejších spôsobov výkonu verejnej moci, a preto musí byť ambíciou každej demokratickej vlády vytvoriť podmienky na to, aby tento proces mohol byť transparentne a efektívne

<sup>238</sup> *Pripomienkovať by nemali len privilegovaní. Trend*, 8. 5. 2003. [http://www.transparency.sk/den\\_tlac/030516\\_pripo.htm](http://www.transparency.sk/den_tlac/030516_pripo.htm)

<sup>239</sup> Rozhovor so špeciálnym sudcom, vykonaný autorkou. Pezinok, 14. 4. 2008.

<sup>240</sup> Rozhovor s bývalým riaditeľom OBPK, vykonaný autorkou. Bratislava, 8. 4. 2008.

<sup>241</sup> <http://www.build.gov.sk/mvrrsr/source/download/566-2003.doc>.

<sup>242</sup> [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8A7246D5A3ECF46AC1256D5900443473/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8A7246D5A3ECF46AC1256D5900443473/$FILE/Zdroj.html).

<sup>243</sup> *Dôvodová správa k novelizácii zákona o obecnom zriadení č. 369/2004 Z. z.* [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/086E041EE741B862C1256EA8003FA4C7/\\$FILE/dovodova.rtf](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/086E041EE741B862C1256EA8003FA4C7/$FILE/dovodova.rtf).

ovplyvňovaný nielen nositeľmi moci, ale aj rôznymi lobistickými zoskupeniami, predstaviteľmi občianskej spoločnosti a vôbec verejnosťou ako takou,<sup>244</sup> konštatuje dôvodová správa.

Je dôležité upozorniť na fakt, že súčasťou tejto novelizácie bolo aj zavedenie inštitútu kontrolóra v obci. Tejto časti novelizácie zákona bola venovaná najširšia pozornosť. Poslanci počas rokovaní parlamentu venovali podstatnú časť tejto časti zákona, diskusia k zavedeniu pripomienkového konania bola minimálna, ak vôbec nejaká. Zákon bol prijatý 14. mája 2004 s účinnosťou od 1. júla 2004.

Potreba zákona, ktorý by približoval rozhodovanie a tvorbu politík podporuje aj **odporúčanie Rec (2001)19 Výboru ministrov členským krajinám o účasti občanov na miestnom verejnom živote. Súčasť občanov na miestnom verejnom živote považujú za „srdcovú záležitosť demokracie a občania oddaní demokratickým myšlienkam, vedomí si svojich občianskych povinností a politicky aktívne vystupujúci sú životne dôležití pre akýkoľvek demokratický systém“**.<sup>245</sup>

Nijaké významné diskusie v súvislosti s prijatím tohto zákona nie sú známe ani dostupné, keďže nakoniec bol zahrnutý do platnej legislatívy SR. Je pravdepodobné, že sa stretol s potešením skôr v mimovládnom sektore, keďže je tam najväčšia koncentrácia práce s občanmi v obciach a mestách na zvyšovaní povedomia o ich možnostiach podieľať sa na rozhodovaní. Od jeho zavedenia prešlo tri a pol roka a stále neexistujú nijaké monitorinky, analýzy, dokonca ani diskusie, ktoré by hodnotili efektívnosť pripomienkového konania na samosprávnej úrovni. Nie je známe, do akej miery je využívané a či nejako prispelo k znižovaniu potenciálneho korupčného prostredia. Ojedinelé sú konštatovania o potrebe ďalšej novelizácie, ako sme už spomenuli vyššie v súvislosti s uzneseniami miestnych zastupiteľstiev (pozri časť *Detailný opis nástroja*).

## 5. HYPOTÉZY A ZÁVERY

Posledná časť prípadovej štúdie konštatuje všeobecné závery, ktoré vyplývajú z vyššie uvedených analýz.

Otvorenie pripomienkového konania jednoznačne prispieva k znižovaniu šancí pre korupčné správanie autorít na lokálnej úrovni. Čím je systém viac otvorený, tým je potenciálna korupčná činnosť rizikovejšou z hľadiska odhalenia.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Odporúčanie Rec (2001)19 Výboru ministrov členským krajinám o účasti občanov na miestnom verejnom živote. Dostupné na internete: <http://www.radaeuropy.sk/?556>.

<sup>246</sup> Staroňová – Sičáková-Beblová (2006).

Na druhej strane však stále zostáva dostatočne veľký počet možností resp. „tmavých miest“ v rozhodovacích procesoch, ktoré otvárajú priestor korupčnému správaniu. Ako bolo uvedené vyššie, otvorené pripomienkové konanie VZN dáva občanom šancu reagovať až na finálny produkt procesu rozhodovania. Dostávajú k dispozícii hotové VZN a majú šancu upozorniť, ktoré jeho časti nie sú v súlade s ich názorom. Samospráva však nemá nijako zákonom definované resp. žiadnym právnym rámcom nie je viazaná k tomu, aby občana informovala o tom, čo bude súčasťou politickej agendy v jednotlivom meste alebo obci či samosprávnom kraji, čo je možné pokladať za „tmavé miesto“, ktoré následne zvyšuje voľnosť v rozhodovaní a znižuje transparentnosť procesu tvorby právnych predpisov, čo otvára miesto korupčnému správaniu – rodinkárstvu, klientelizmu a pod.

Rovnako sa ako problém javia uznesenia miestnych zastupiteľstiev. Tie sú na jednej strane verejné (až na výnimky, o ktorých rozhoduje opäť zastupiteľstvo), avšak vzhľadom na pracovné povinnosti veľkej časti občanov a časy konania rokovaní miestnych zastupiteľstiev je pre bežného pracujúceho občana takmer nemožné zúčastňovať sa ich. Opäť tak v tomto prípade existuje tmavé miesto rozhodovacích procesov na samosprávnej úrovni. Uznesenia, aj keď nie sú priamo orientované na občana, sa sprostredkovane ho jednoznačne dotýkajú.

Inou zaujímavou výzvou pre výskum je zisťovanie, nakoľko je inštitút pripomienkovania VZN reálne využívaný zo strany občanov, a aké sú jeho slabé miesta. Je pravdepodobné, že VZN používajú právny žargón, čo môže byť pre obyvateľov problém. Vystáva teda otázka, či je pre občanov reálne možné zaujať akceptovateľne kvalifikované stanovisko a následne formulovať pripomienky, tak aby obsahovo kolidovali s VZN, ku ktorému sa vyjadrujú.

Na tento fakt nadväzuje ďalšia zaujímavá otázka – z akého dôvodu bola zo zákona vyňatá otázka spoločnej pripomienky na obecnej úrovni spolu so stanoveným časom účasti splnomocnenca verejnosti na zasadnutí zastupiteľstva? Je logické sa domnievať, že spoločná pripomienka váhou svojej autority a zároveň aj pravdepodobne vyššou obsahovou kvalitou bude prijateľnejšia a viac akceptovaná predstaviteľmi obcí a miest ako pripomienka jednotlivca, ktorá môže byť často veľmi subjektívna, napríklad z dôvodu nepochopenia obsahu VZN, čo ju automaticky vyraduje ako neopodstatnenú.

Otvorené pripomienkové konanie na samosprávnej úrovni ponúka veľký priestor pre ďalší výskum a následné aplikovanie niektorých zmien pri dosahovaní rôznych cieľov. Na záver sformulujeme niekoľko hypotéz a návrhov, ktoré by mohli slúžiť ako základ pre ďalšie skúmanie.

- Ak by sa zverejňovali pripomienky obyvateľov na internetových stránkach samospráv a viedla by sa evidencia prijatých a zamietnutých pripomienok, zvyšovalo by to šance sledovať účelne odmietnuté pripomienky na jednej strane, čo by slúžilo ako nástroj na zvyšovanie rizika pre potenciálnu korupčnú činnosť na strane druhej.

- Ak by existovali k VZN nariadeniam výklady, pripomienkové konanie by sa stalo oveľa efektívnejším z hľadiska obsahu.
- Mapovanie názorov verejnosti na otvorené pripomienkové konanie by ukázalo, do akej miery tento nástroj skutočne prispieva k znižovaniu korupcie tým, že stransparentňuje rozhodovací proces.
- Najväčšou výzvou je otázka, ako riešiť problémy, ktoré vznikajú tým, že zákon nestanovuje záväzok pre obce dať občanom možnosť reagovať, čo je a čo nie je politickou agendou na samosprávnej úrovni.

## LITERATÚRA

1. *Dôvodová správa k novelizácii zákona o obecnom zriadení č. 369/2004 Z. z.* [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/086E041EE741B862C1256EA8003FA4C7/\\$FILE/dovodova.rtf](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/086E041EE741B862C1256EA8003FA4C7/$FILE/dovodova.rtf).
2. *Dôvodová správa k Zákonu o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu.* Archív OBPK.
3. <http://www.government.gov.sk/bojprotikorupcii>.
4. Klitgaard, R.: *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press, 1988.
5. Láštic, E. – Rybář, M.: *Záverečná správa: Vstup záujmových skupín do rozhodovacích procesov vo verejnej správe a legislatívnej činnosti*. „Good Governance Programme“ UNDP. Archív OBPK.
6. *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky.* Materiál z rokovania vlády: [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/AA0D8EEBB20FB553C1256D1F003340DB/$FILE/Zdroj.html).
7. *Občan má mať právo napadnúť nevýhodné predaje na súde.* SITA, 20. 11. 2007. <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/obcan-ma-mat-pravo-napadnut-nevyhodne-predaje-na-sude/>.
8. *Odporúčanie Rec (2001)19 Výboru ministrov členským krajinám o účasti občanov na miestnom verejnom živote.* <http://www.radaeuropy.sk/?556>.
9. Pirošík, V. (ed.): *Verejná kontrola samosprávy. Vybrané texty z rokov 2004 – 2006*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2006. <http://www.transparency.sk/samosprava/zbornik.pdf>.
10. *Pripomienkovať by nemali len privilegovaní.* Trend, 8. 5. 2003.
11. Sičáková-Beblavá, E. – Beblavý, M.: *Prístupy k definovaniu korupcie*. In: *Sociológia*, ročník 39, č. 4, 2007.
12. Staroňová, K. – Sičáková-Beblavá, E. (eds.). *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: Adin, 2006.
13. Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Voľnosť v rozhodovaní ako protikorupčný nástroj*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje*, Bratislava: TIS, 2003.

**Realizované rozhovory**

1. Rozhovor so špeciálnym sudcom, vykonaný autorkou. Pezinok, 14. 4. 2008.
2. Rozhovor s bývalým ministrom spravodlivosti, vykonaný autorkou. Bratislava, 18. 3. 2008.
3. Rozhovor s bývalým riaditeľom OBP, vykonaný autorkou. Bratislava, 8. 4. 2008.

# INFORMAČNÉ NÁSTROJE

## FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN NA SLOVENSKU AKO PROTİKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Emília Sičáková-Beblavá – Juraj Mišina<sup>247</sup>*

### 1. ÚVOD A OPIS PROTİKORUPČNÉHO NÁSTROJA

Demokratická politika nemôže existovať bez politických strán a hnutí a tie nemôžu vyvíjať svoju činnosť bez finančných zdrojov. Financovanie politických strán a hnutí je nielen nevyhnutné, ale aj žiaduce. Pravidlá upravujúce túto oblasť by však mali vytvárať mechanizmy na skladanie účtov politických strán a hnutí občanom, vrátane zavádzania transparentnosti.

Vo všetkých spoločnostiach sa firmy a občania snažia ovplyvniť verejnú moc, aby zohľadňovali ich postoje a názory. Lobing je legitímny, ak je otvorený, transparentný a prístup k moci majú všetky záujmové skupiny. Ak sa vplyv a protislužby získavajú cez netransparentné financovanie politických strán a hnutí, ide často o formu úplatku, čiže o korupciu. Netransparentnosť financovania politických strán býva spájaná s takým negatívnym dopadom, akým je napríklad strata dôvery v inštitúcie verejného sektora. Deformácie môžu nastať aj na strane podnikateľského sektora, čo môže vyústiť do aktivít firiem nasmerovaných na hľadanie renty a menej na hľadanie zisku, a to cez ovládnutie štátu zo strany firiem súvisiacim s ovplyvnením legislatívy, rozhodnutí vlády či súdov.<sup>248</sup>

Táto prípadová štúdia sa venuje pravidlám financovania politických strán a politických hnutí, ďalej ich vývoju a presadzovaniu od začiatku 90. rokov až po súčasnosť. Konkrétne sa venuje zvýšeniu transparentnosti financovania politických strán a hnutí – napríklad cez zavedenie povinnosti strán a hnutí zverejňovať výročnú správu, zavedenie povinnosti strán a hnutí viac informovať o výdavkoch na predvolebnú kampaň a o zvýšení transparentnosti pri poskytovaní darov stranám a hnutiam.

Na Slovensku sa v oblasti financovania politických strán a hnutí uskutočnili aj ďalšie zmeny. Mnohé z inštitútov, ktoré sa na Slovensku v tejto oblasti zaviedli, majú svoje silné aj slabé stránky a nemajú primárny vplyv na rozsah korupcie na Slovensku. Príkladom je zvýšenie podielu štátnych finančných príspevkov politickým stranám a hnutiam za hlasy vo voľbách a na ich činnosť. Na trhu politických strán a hnutí sa jednotliví aktéri snažia uspieť a budú sa pokúšať

<sup>247</sup> Za spoluprácu pri zbere dát ďakujeme Daniele Bat'ovej.

<sup>248</sup> Sičáková-Beblavá – Zemanovičová (2002).

o získavanie dodatočných prostriedkov zo súkromných zdrojov. O to viac v situácii, kedy neexistuje limit na výdavky v predvolebnej kampani. Vzhľadom na uvedené nemožno všetky zavedené inštitúty hodnotiť ako inštitúty vážnejšie obmedzujúce korupciu, a preto sa v tejto prípadovej štúdií primárne venujeme nástrojom, ktoré zvyšujú transparentnosť financovania politických strán a hnutí na Slovensku a ich vzťah s rozsahom korupcie je priamejší.

Pred výpočtom vybraných inštitútov, ktoré zvyšujú transparentnosť v tejto oblasti, ešte jedna poznámka: každá regulácia má svoje limity. Snaha čo najprísnejšie zregulovať túto oblasť nemusí priniesť želané ovocie v podobe zníženia korupcie. Ide totiž o veľmi citlivú oblasť, ktorá sa venuje regulácii nástrojov boja o verejnú moc, a v ktorej nechýba kreativita pri vyhýbaní sa zákonným reštrikciám. Príkladom je oblasť regulácie podnikateľských aktivít, tak ako je uvedená nižšie v časti 1.2., keď stranám a hnutiam v podstate nič nebráni, aby existovali podnikateľské subjekty personálne prepojené na politické strany a hnutia, a tak financovali stranícke aktivity. O to viac je pri financovaní politických strán a hnutí nevyhnutná predovšetkým transparentnosť.

## **1.1. VÝROČNÁ SPRÁVA**

Z § 30 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach vyplýva politickým stranám a politickým hnutiam povinnosť každoročne predložiť Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR) do konca apríla výročnú správu za predchádzajúci kalendárny rok. Výročné správy strán zverejní Kancelária NR SR na svojej internetovej stránke (<http://www.nrsr.sk>) najneskôr do 31. júla kalendárneho roka. Výročné správy mali preklenovaciu lehotu – táto povinnosť nadobudla účinnosť v roku 2005, ale až od roku 2007 boli spracovávané podrobnejšie.

Cieľom zavedenia tejto povinnosti je umožniť verejnú kontrolu financovania a hospodárenia politických strán a hnutí. Výročné správy sú najprv vyhodnotené Výborom NR SR pre financie, rozpočet a menu, ktorý je oprávnený požiadať strany, aby odstránili prípadné nedostatky. Následne sú výročné správy zverejnené na vyššie uvedenej internetovej stránke NR SR a stávajú sa prístupné širokej verejnosti. Širšia odborná aj laická verejnosť tak získava nástroj na (aspoň čiastočnú) kontrolu financovania politických strán a hnutí na Slovensku.

Výročná správa podľa zákona č. 85/2005 Z. z. musí obsahovať:

- účtovnú závierku za účtovné obdobie overenú audítorom (audítor je určený Slovenskou komorou audítorov žrebom zo zoznamu audítorov);
- informáciu o finančnej situácii strany najmenej za dve bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobia;
- informáciu o návrhu na rozdelenie zisku alebo vyrovnanie straty;
- prehľad o príjmoch strany;



- osobitnú evidenciu darov;
- informáciu o plnení daňových povinností;
- počet členov strany k 31. decembru kalendárneho roka, za ktorý sa výročná správa predkladá;
- sumu vybratých členských príspevkov a ich osobitnú evidenciu, pričom strany majú viesť osobitnú evidenciu prijatých členských príspevkov s menami a adresami členov, ktorých príspevok za daný rok presiahne výšku 25 000 korún;
- prehľad záväzkov po lehote splatnosti (občanom to môže priniesť informácie o rizikových faktoroch, ktoré by mohli fungovať v hospodárení politických strán);
- osobitnú evidenciu príjmov z pôžičiek alebo úverov, vrátane mien a adries poskytovateľov úverov (oblasť ktorá sa v minulosti využívala na obchádzanie transparentnosti);
- účtovnú závierku obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom, za účtovné obdobie, za ktoré sa vyhotovuje výročná správa;
- informáciu o návrhu na rozdelenie zisku alebo vyrovnanie straty;
- správu audítora o výročnej správe, pričom audítor okrem účtovnej závierky overuje aj súlad výročnej správy s účtovnou závierkou a legislatívou.

Ak strana alebo hnutie výročnú správu nepredloží, Ministerstvo financií SR uloží príslušnej strane alebo hnutiu pokutu vo výške 100 000 Sk. Tá istá pokuta strane alebo hnutiu hrozí v prípade, ak neodstráni nedostatky výročnej správy nájdené Výborom NR SR pre financie, rozpočet a menu. Tento výbor má podľa zákona taktiež právomoc pozastaviť vyplatenie príspevku na činnosť a príspevku na mandát v prípade, že strana alebo hnutie správu nepredloží, alebo neodstráni zistené nedostatky.

## 1.2. PODNIKATEĽSKÉ AKTIVITY POLITICKÝCH STRÁN<sup>249</sup>

Strany a hnutia vo vlastnom mene nesmú vykonávať žiadnu podnikateľskú aktivitu ani vstupovať do zmlúv o tichom spoločenstve, môžu však založiť alebo byť jediným spoločníkom obchodnej spoločnosti. Toto ustanovenie má za následok, že prípadné podnikateľské aktivity strany alebo hnutia sú (prostredníctvom obchodnej spoločnosti) oddelené od všetkých ostatných aktivít, čím sa zvyšuje transparentnosť ich hospodárenia.

Ak by totiž mohla politická strana voľne podnikáť v podobe fyzickej alebo právnickej osoby, existuje riziko využívania danej obchodnej spoločnosti na presmerovávanie finančných tokov týkajúcich sa financovania straníckych aktivít cez danú súkromnú firmu.<sup>250, 251</sup>

<sup>249</sup> Podľa <http://www.minv.sk/archiv/strany.htm>.

<sup>250</sup> Rozhovor so Zuzanou Wienk uskutočnený 10. decembra 2007. Ako príklad tiež môžeme uviesť prípad spoločnosti Maana a TV Com, v ktorých ako konateľ pôsobil súčasný poslanec z radov KDĽ Peter Gabura. P. Gabura prostredníctvom TV Comu sponzoroval stranu a krajských a okresných funkcionárov KDĽ, ktorí tu údajne mali pôsobiť ako reklamní agenti. (*Hospodárske noviny*, 12. 9. 2007).

<sup>251</sup> Zákon sa však nevenuje transparentnosti obchodných spoločností založených stranami, čo predsa istý priestor pre machinácie vytvára (Rozhovor s Pavlom Nechalom. *Národná Obroda*, 2. 2. 2005).

Zákon zároveň ustanovuje povinnosť strán a hnutí účtovať v sústave podvojného účtovníctva, čo má takisto potenciál zvýšiť transparentnosť hospodárenia týchto subjektov.

Obchodná spoločnosť založená stranou alebo hnutím (resp. spoločnosť, v ktorej je strana alebo hnutie spoločníkom) sa môže venovať len vymedzeným aktivitám. Predmetom jej činnosti môže byť prevádzkovanie vydavateľstiev a tlačiarň, publikačná a propagačná činnosť, výroba a predaj predmetov propagujúcich stranu alebo hnutie, usporadúvanie vzdelávacích a politických akcií a správa majetku strany. Dôležitým ustanovením je skutočnosť, že táto obchodná spoločnosť sa nemôže zúčastniť verejného obstarávania v prípadoch, ak je obstarávateľom štátny orgán, obec alebo vyšší územný celok, a to z dôvodu hrozby konfliktu záujmov.

### **1.3. VÝDAVKY NA VOĽBY DO NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Zákomom č. 85/2005 Z. z. bola stanovená povinnosť strán a hnutí pripraviť správu o svojich výdavkoch. Cieľom tohto opatrenia bolo zvýšiť informovanosť o týchto výdavkoch.

Strany sú povinné vyhotovovať predbežnú správu za obdobie začínajúce sa dňom vyhlásenia volieb a končiace sa 30 dní pred začatím volieb. Predbežná správa má byť najneskôr 21 dní pred voľbami zverejnená na internetovej stránke Ministerstva financií SR (MF SR) a verejnosti prístupná až do zverejnenia záverečnej správy. Záverečná správa sa predkladá do 30 dní odo dňa uskutočnenia volieb a MF SR ju má zverejniť na svojej internetovej stránke do 30 dní od doručenia na obdobie 6 mesiacov.

Správa sa vyhotovuje za obdobie začínajúce sa dňom vyhlásenia volieb a končiace sa dňom volieb. Musí obsahovať:

- prehľad nákladov na predvolebné a volebné prieskumy verejnej mienky;
- prehľad nákladov na inzerciu alebo reklamu v periodickej tlači;
- prehľad nákladov na vysielanie politickej reklamy;
- prehľad nákladov na volebné plagáty a iné nosiče reklamy;
- prehľad nákladov na cestovné členov politických strán pri predvolebnej kampani;
- prehľad ostatných nákladov strany na propagáciu jej činnosti a programu;
- prehľad o príjmoch strany;
- osobitnú evidenciu o príjmoch z pôžičiek a úverov;
- osobitnú evidenciu darov.

### **1.4. PRÍJMY STRANY**

V tejto časti sa budeme venovať pravidlám, ktoré zákon stanovuje pre príjmy strany alebo hnutia. Nové pravidlá boli uzákonené hlavne v oblasti prijímania darov. Zásadnou zmenou týkajúcou sa príspevkov zo štátneho rozpočtu bolo ich približne dvojnásobné zvýšenie, ktoré

by malo mať za následok zníženú motiváciu strán generovať nezákonné resp. netransparentné príjmy.

#### **1.4.1. Dary**

Cieľom ustanovení zákona týkajúcich sa príjmov strany je znížiť priestor pre nezákonné príjmy a dary, napríklad od anonymných a neexistujúcich darcov. Známy je prípad SDKÚ, ktorá vo svojej výročnej správe síce uviedla mená darcov, tí však tvrdili, že strane peniaze nedarovali, alebo darovali oveľa nižšiu sumu, než uvádzala výročná správa strany.<sup>252</sup>

Súčasný zákon preto umožňuje stranám a hnutiam prijať dary v hodnote vyššej ako 5 000 Sk len na základe písomnej zmluvy. Ak je hodnota daru vyššia ako 100 000 Sk, musia byť podpisy darcu a obdarovaného na zmluve overené notárom. Prijatie alebo použitie daru v rozpore so zákonom môže mať za následok uloženie pokuty vo výške dvojnásobku hodnoty daru.

#### **1.4.2. Príspevok za hlasy a príspevok na činnosť**

Príspevok za hlasy je stranám a hnutiam vyplácaný na základe zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do NR SR. Každá strana, ktorá vo voľbách získa viac ako 3 % platných hlasov, má nárok na príspevok vo výške 1 % priemernej nominálnej mesačnej mzdy v hospodárstve za kalendárny rok predchádzajúci roku, v ktorom sa konajú voľby, za každý platný hlas.

Príspevok na činnosť sa rovná príspevku za hlasy, je však rozdelený na 48 častí a je vyplácaný strane postupne. V roku, v ktorom sa konali voľby najviac 3 časti, v bežnom roku 12 častí a v roku, v ktorom sa konajú ďalšie voľby zvyšné časti. Ak sa konajú predčasné voľby, počet vyplatených častí je nižší o počet mesiacov, o ktoré sa volebné obdobie skrátilo.

Dôležitým ustanovením v kontexte tlaku na zvýšenie transparentnosti je to, že strana alebo hnutie má nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu stráca, ak nepredloží predbežnú resp. záverečnú správu o výdavkoch na voľby do NR SR alebo výročnú správu. Použitie príspevkov je navyše zákonom obmedzené. Príspevky nemôže strana použiť na pôžičky fyzickým alebo právnickým osobám, zmluvy o tichom spoločenstve, ručenie za záväzky fyzických alebo právnických osôb, darovanie a úhradu pokút alebo na podnikateľskú činnosť obchodnej spoločnosti.

---

<sup>252</sup> *Sme*, 1. 4. 2004.

## 2. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Model účinnosti jednotlivých nástrojov na zníženie korupcie pri financovaní politických strán vychádza zo samotnej transparentnosti, čiže prístupu k informáciám o financovaní politických strán a hnutí. Ďalej vychádza z toho, že najväčšou sankciou pre politické strany, ktoré pôsobia na politickom trhu a uchádzajú sa o dôveru občana, je strata dôvery a teda politická sankcia. Hovoríme tomu aj reputačné náklady. Samozrejme, že aj formálna sankcia (napríklad vo forme finančnej pokuty) má v tejto oblasti svoje miesto a dôsledky, a prispieva k zvyšovaniu nedôveryhodnosti politických strán a hnutí. Na zníženie dôvery potenciálneho voliča však nie je nevyhnutná formálna finančná pokuta, dôvera je ovplyvniteľná aj v dôsledku netransparentnosti financovania politických strán a hnutí, na ktorú poukazujú médiá a/alebo mimovládne organizácie a opačne, má potenciál budovať sa aj cez transparentnosť financovania politických strán a hnutí.

Platí preto nasledovné:

- čím vyššia transparentnosť, tým väčšia možnosť odhaliť nekalé aktivity spojené s financovaním politických strán a hnutí, a tým väčšie riziko straty dôvery potenciálneho voliča – čo zároveň znižuje tendencie ku korupčným aktivitám pri financovaní politických strán a hnutí.

Tento model na zníženie korupcie vo verejnom sektore však platí za predpokladu existencie záujmu jednotlivých aktérov monitorovať financovanie politických strán a hnutí. To znamená záujem konkurujúcich si politických strán a hnutí, záujem médií a mimovládnych organizácií pracovať s dostupnými informáciami, ako aj existenciu a záujem nestrannej verejnej autority o danú oblasť.

### 2.1. UPLATŇOVANIE MODELU

#### 2.1.1. Transparentnosť – dostupnosť informácií

Zmeny v legislatíve priniesli viaceré posuny v zákonom požadovanej transparentnosti politických strán a hnutí.

Zvýšila sa informovanosť o výdavkoch na kampaň, a to zavedením povinnosti zverejňovať priebežné správy a záverečnú správu o financovaní kampane. Ak sú tieto správy ľahko dostupné verejnosti, môže sa k nim dostať každý. Občan či politik z konkurujúcej strany alebo hnutia môže klásť otázky spojené s nákladmi na stránke aktivity počas kampane. Vďaka rýchlo dostupným informáciám môžu voliči už počas predvolebnej kampane sledovať, či sa politická

strana príliš nezadlžuje, či nevznikajú veľké záväzky voči nejakej osobe, ktoré nie sú splácané. Protikorupčný efekt nástroja spočíva vo vytváraní tlaku na politické strany a hnutia tým, že sa zavádza priebežná transparentnosť financovania predvolebných kampaní a znemožňuje sa tzv. kreatívne účtovníctvo (dodatočné úpravy v účtovníctve) (Wienk, 2007).

Ďalej sa zvýšila transparentnosť na strane príjmov politickej strany a hnutí cez viaceré inštitúty. Dar nad 5 000 Sk musí byť ošetrený písomnou zmluvou a dar nad 100 000 Sk zmluvou s overenými podpismi zmluvných strán. To robí dary oveľa ťažšie falšovateľnými v porovnaní s minulosťou, keď postačovalo dodatočne vypísať príjmový doklad. Informácie o daroch sú verejne dostupné.

Politické strany a hnutia musia zároveň zverejňovať informáciu o neuhradených záväzkoch strany, o sume vybraných členských príspevkov a o počte členov, ako aj viesť osobitnú evidenciu príjmov z pôžičiek a úverov.

Politické strany a hnutia majú ďalej povinnosť predkladať výročné správy, pričom zákon jasne vymedzuje typy informácií, ktoré je potrebné aktívne zverejniť. Výročné správy tak zlepšujú možnosti kontroly hospodárenia politických strán a hnutí. Popri aktívnom zverejňovaní výročných správ a povinnosti účtovať v sústave podvojného účtovníctva je možné v tomto kontexte pozitívne hodnotiť aj ustanovenie zákona, na základe ktorého musí byť výročná správa overená nezávislým audítorom. Audítor nielen overuje účtovnú závierku, ale aj zhodnosť záverečnej správy so závierkou a s právnymi predpismi (Wienk, 2007). Praktická vynútiteľnosť poskytovania informácií politickými stranami a hnutiami sa zlepšila napríklad tým, že strana alebo hnutie strácajú nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu, ak nepredložia predbežnú resp. záverečnú správu o výdavkoch na voľby do NR SR alebo výročnú správu.

Zákon zároveň ustanovuje povinnosť strán a hnutí účtovať v sústave podvojného účtovníctva, čo má takisto potenciál zvýšiť transparentnosť hospodárenia týchto subjektov.

Zákonné požiadavky na transparentnosť sa posilnili aj v oblasti podnikateľských aktivít politických strán a hnutí.

### **2.1.2. Verejná kontrola**

Na Slovensku nebola zatiaľ vytvorená inštitúcia známa napríklad z prostredia Veľkej Británie (Electoral Commission<sup>253</sup>), ktorá by mala zákonom garantovanú nestrannosť a právomoci pozerat' sa na financovanie politických strán a hnutí. V tejto oblasti existovali viaceré iniciatívy, napríklad snaha poveriť Najvyšší kontrolný úrad SR touto právomocou, ktoré sa

---

<sup>253</sup> <http://www.electoralcommission.gov.uk>.

však nepodarilo presadiť. Štátna kontrola financovania politických strán prostredníctvom NR SR nie je dostatočná.

S diskusiou o stave v oblasti financovania politických strán a hnutí, o zmene pravidiel upravujúcich financovanie politických strán a hnutí a s monitoringom financovania politických strán a hnutí prišli médiá a mimovládne organizácie. Viaceré prieskumy verejnej mienky poukazovali na nekalé aktivity spojené s financovaním politických strán a hnutí.<sup>254</sup> Transparency International Slovensko (TIS) v roku 2000 uskutočnila odborný seminár, na ktorom sa zúčastnili politici, domáci aj zahraniční experti. Argentínska pobočka tejto organizácie poskytla základné know-how pre monitorovanie predvolebných výdavkov vo voľbách v roku 2002. TIS tak pomohla vytvoriť mimovládnu organizáciu Aliancia Fair-play, ktorá monitorovanie uskutočnila. Aliancia nadobudla cenné informácie o tom, ako sa financujú kampane. Tieto informácie boli potrebným vstupom pre prípravu ďalších odporúčaní na zlepšenie existujúceho stavu. Politické strany a hnutia počas parlamentných volieb 2002 prvýkrát pocítili vážnejší tlak na ich financie.<sup>255</sup> Aliancia Fair-play poukázala aj na ďalšie prešľapy politických strán a hnutí spojené s ich financovaním. Príkladom je kauza fiktívnych darcov v SDKÚ.<sup>256</sup>

### 3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

V tejto časti sa venujeme stručnému popisu stavu a pravidiel v oblasti financovania a hospodárenia politických strán a hnutí, ktoré boli platné pred prijatím zákona č. 85/2005 Z. z., čím poskytujeme širší rámec vývoja tejto problematiky. Ďalej sa budeme venovať priebehu prípravy a presadzovania platného zákona č. 85/2005 Z. z. a jednotlivým aktérom procesu jeho prípravy a schvaľovania.

#### 3.1. STAV VO FINANCOVANÍ POLITICKÝCH STRÁN A HNUTÍ PRED PRIJATÍM SÚČASNÉHO ZÁKONA

Financovanie a hospodárenie politických strán a hnutí do roku 2005 upravovali nasledujúce zákony:

- zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach;
- zákon č. 190/1992 Zb. o príspevku politickým stranám a politickým hnutiam zo štátneho rozpočtu SR;

<sup>254</sup> Pozri napríklad prieskum verejnej mienky agentúry FOCUS pre TIS v roku 2003. [http://www.transparency.sk/kampane/030425\\_podni.pdf](http://www.transparency.sk/kampane/030425_podni.pdf).

<sup>255</sup> Pozri napríklad tlačovú správu Aliancie Fair-play k predvolebným výdavkom politických strán na <http://www.fair-play.sk>.

<sup>256</sup> *Pravda*, 20. 4. 2006.

- zákon 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do NR SR.

Diskusia o spôsobe fungovania politických strán a hnutí v politickom systéme Slovenska prebiehala už počas 90. rokov. Vo svojich začiatkoch však bola venovaná primárne zmenám vo volebnom zákone a ich dôsledkom na systém politických strán na Slovensku.

Až v roku 1999 sa začalo vážnejšie diskutovať aj o spôsobe financovania politických strán a hnutí. V tomto období bola problematika korupcie a klientelizmu spoločnosťou citlivo vnímaná,<sup>257</sup> keďže vtedajšia vládna koalícia deklarovala vôľu ukončiť dovtedy fungujúce klientelistické prepojenia politických strán a vplyvných ekonomických skupín. Tieto prepojenia sa najväčmi prejavovali v rokoch 1994 – 1998 počas vlády koalície HZDS – SNS – ZRS, keď sa privilegované ekonomické a lobistické skupiny napojené na strany vtedajšej koalície podieľali na privatizácii, čo stranám zabezpečovalo účinné donorstvo.<sup>258</sup> Toto prepojenie bolo systémovým prvkom semi-autoritárskeho režimu, samo sa reprodukovalo a jeho výsledkom bolo upevňovanie postavenia vládných politických strán. Pravidlá financovania politických strán, ktoré v tej dobe platili, sa ukázali byť bezzubé.

Diskusii v rokoch 1999 a 2000 dominovali dve hlavné témy:

- množstvo peňazí, ktoré by strany mali dostať zo štátneho rozpočtu;
- efektívna kontrola nakladania s týmito prostriedkami.

Zvýšenie príspevkov zo štátneho rozpočtu znižuje motiváciu strán hľadať peniaze z iných – aj ilegálnych – zdrojov, čím znižuje riziko klientelistických väzieb. Na druhej strane však musí byť nastavené tak, aby nemalo negatívne dôsledky na rovnosť, slobodu, politickú súťaž a možnosti verejnej kontroly.<sup>259</sup>

Podľa viacerých autorov vtedy platná úprava financovania politických strán a hnutí (zákon č. 424/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, zákon č. 190/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a zákon č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov) nevytvárala také podmienky, v ktorých by štandardne fungujúca parlamentná politická strana mohla dlhodobo prežiť výhradne z legálnych zdrojov.<sup>260</sup> Vzhľadom na všeobecne nízky počet členov politických strán bolo nepredstaviteľné, aby členské príspevky stranu uživili (výnimkou bola v neskoršom období strana ANO). Strany mali zároveň obmedzené možnosti použitia zisku z podnikania (výhradne na plnenie programových cieľov uvedených v stanovách), takže sa nemohli spoliehať ani na príjmy z podnikateľskej činnosti. Príspevok zo štátneho rozpočtu zároveň nedosahoval

---

<sup>257</sup> Mesežnikov (2000), s. 33.

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> Orosz (2000), s. 38.

dostačujúcu výšku a ani dary od legálnych darcov nestačili pokrývať potreby strán. Preto sa strany uchýľovali aj k obchádzaniu alebo porušovaniu zákona.<sup>261</sup>

Čo sa týka možnosti kontroly, či už verejnej alebo štátnej, tie prakticky neexistovali. Strany síce mali povinnosť zverejňovať výročné správy, ktorých súčasťou muselo byť aj vyúčtovanie štátneho príspevku, kontrola však prebiehala veľmi formálne a jedinou sankciou bola možná strata nároku na štátny príspevok za príslušný rok.

V roku 2000 bola prijatá novela zákona č. 424/1991 o združovaní v politických stranách a politických hnutiach č. 404/2000 Z. z., ktorá nepriniesla očakávané výsledky. Jednak sa zvýšilo množstvo finančných prostriedkov, ktoré strany mohli získať zo štátneho rozpočtu, a v časti upravujúcej obsah a spôsob zverejňovania výročných správ strán do veľkej miery obmedzila možnosti verejnej kontroly tým, že znemožnila zverejnenie údajov o darcoch. Hoci bol inštitút anonymného darcu zrušený, toto ustanovenie vo svojej podstate spôsobilo, že pred verejnosťou a médiami darcovia ostávali anonymní i naďalej.

### **3.2. PLATNÁ PRÁVNA ÚPRAVA**

Návrh zákona o politických stranách a politických hnutiach, ktorý je platný v súčasnosti, predložil na rokovanie vlády minister vnútra Vladimír Palko, vláda ho schválila uznesením č. 939/2004 na svojom zasadnutí 6. októbra 2004. NR SR ho schválila 4. februára 2005.

Diskusia a konkrétnejšie návrhy na zmenu právnej úpravy financovania politických strán a hnutí sa však formovali dlhšie a objavili sa aj v prvom protikorupčnom programe vlády Mikuláša Dzurindu. Národný program boja proti korupcii, ktorý bol vládou SR prijatý 28. februára 2000, hovorí o potrebe zvýšenia transparentnosti financovania politických strán. Ako možné opatrenia na dosiahnutie tohto cieľa navrhuje dôslednú kontrolu financovania politických strán, predovšetkým pomocou povinnosti zverejňovať prijímanie darov a sponzorských príspevkov, zverejňovanie pravidelných finančných správ každou politickou stranou, právne sankcie za porušenie finančnej disciplíny politickej strany, zverejňovanie prípadov zneužitia právomocí politikov a predstaviteľov verejnej správy, najmä prípadov úplatkárstva, zabezpečenie transparentného financovania politických strán cez štátny rozpočet, zavedenie správy audítora ako obligátnej súčasti týchto správ.

Dôležitú úlohu pri otvorení diskusie o zmene pravidiel upravujúcich financovanie politických strán a hnutí zohrávali médiá a mimovládne organizácie (TIS a Aliancia Fair-play).

Aj vo vnútri politických strán a hnutí prebiehala diskusia o zmenách v ich financovaní. Uvedieme dva príklady. SDL v tom čase uskutočnila seminár o pôsobení ľavicovej strany v spoločnosti, kde sa diskutovalo aj o financovaní ich strany<sup>262</sup> a DS požiadala TIS o pomoc pri príprave ich Etického kódexu.

---

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Sičáková (2001).



Podľa predkladacej správy existovali dva podnety na vypracovanie novej právnej úpravy regulácie pôsobenia a financovania politických strán a hnutí.

Prvým bolo uznesenie Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu z júna 2002. Týmto uznesením výbor vyjadril potrebu prijatia novej zákonnej úpravy financovania politických strán, ktorá by umožňovala aktualizovať zoznam zaregistrovaných politických subjektov a vymazať z registra tie, ktoré si neplnia zákonom uložené povinnosti, konkrétne predkladanie výročných správ a oznamovanie údajov stanovených zákonom. Požiadavky Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu boli pritom viac než opodstatnené. Za rok 2001 nepredložilo výročnú správu (túto povinnosť v miernejšej forme obsahovala aj predchádzajúca právna úprava) 40 zo 107 v tom čase registrovaných politických subjektov. Z týchto 40 sa s 15 stranami nepodarilo nadviazať písomný styk, pretože adresát bol neznámy. V roku 2002 bolo registrovaných 117 strán, správu nepredložilo 45, z toho 19 strán nebolo poštou zastihnuteľných. V roku 2004 bolo registrovaných 119 strán, správu nepredložilo 52 a z nich až 31 nebolo zastihnuteľných.<sup>263</sup>

Druhým podnetom na prijatie novej právnej úpravy bolo uznesenie NR SR zo 6. marca 2003, v ktorom poslanci vyjadrili vážne podozrenia o existencii korupcie a klientelistických praktík v politickom systéme SR a požiadali vládu o predloženie návrhov zákonov k takým oblastiam, ako sú napríklad preukazovanie pôvodu majetku, konfliktu záujmov či financovania politických strán. Vo väzbe na to vláda v máji 2003 prijala *Správu o konkrétnych opatreniach pri plnení Programového vyhlásenia vlády SR v oblasti boja s korupciou*, ktorá predstavovala *Protikorupčný program* druhej Dzurindovej vlády.

Na základe týchto podnetov minister vnútra vytvoril pracovnú skupinu, ktorá pozostávala zo zástupcov ministerstva vnútra, ministerstva financií, ministerstva spravodlivosti, Odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR a Generálnej prokuratúry SR. V pracovnej skupine pôsobili aj zástupcovia Aliancie Fair-play. Navrhovateľom väčšiny nástrojov pri príprave novej legislatívy bola mimovládna organizácia Aliancia Fair-play, ktorá na tento účel vytvorila odbornú komisiu zloženú z politológov, právnikov, expertov na reklamu, expertov na médiá, audítorov, účtovníkov a nezávislých odborníkov (tému spracovávali z hľadiska občianskeho a filozofického). Ministerstvo vnútra SR v danom čase vedenom Vladimírom Palkom z KDĽH v spolupráci s Alianciou Fair-play vytvorilo návrh darovacích zmlúv. Motiváciou prípravy novej právnej úpravy podľa riaditeľky Aliancie Fair-play Zuzany Wienk (2007) bolo sprísnenie podmienok pre financovanie a hospodárenie politických strán tak, aby nedochádzalo k nekalému financovaniu strán; zvýšenie transparentnosti financovania, aby sa verejnosť dozvedela o všetkých rizikových bodoch; vyčistenie prostredia politických strán a hnutí s cieľom v budúcnosti predísť škandálom týkajúcich sa ich financovania. Táto pracovná skupina vypracovala návrh zákona, ktorý bol na rokovanie vlády predložený 6. októbra 2004.

<sup>263</sup> Informácia o predložení výročných správ politických strán a politických hnutí za rok 2006. [http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne\\_spravy\\_stran/financne\\_spravy\\_2006](http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne_spravy_stran/financne_spravy_2006)

Zákon vychádza aj z odporúčaní Rady Európy o spoločných pravidlách proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní prijatých v apríli 2003. Tieto odporúčania navrhujú obmedziť štátnu podporu politickým stranám na výlučne finančné príspevky, ktoré by mali byť primerané. Okrem štátnej podpory môže strana prijímať aj dary a rôzne iné plnenia, musí však byť zamedzené konfliktu záujmov, musí byť zabezpečená transparentnosť a dary by nemali byť tajné. Odporúčania Rady Európy taktiež obsahujú zmienku o obmedzení výdavkov na voľby, účinnej kontrole financovania strán a sankciách.

Podľa vyhodnotenia pripomienkového konania návrh zákona pôvodne obsahoval aj ustanovenie o obmedzení výdavkov na predvolebnú kampaň, v schválenej podobe sa však toto ustanovenie nenachádza. Vyhodnotenie pripomienkového konania sa zmieňuje o hromadnej pripomienke verejnosti (prostredníctvom Aliancie Fair-play), ktorá požadovala zrušenie obmedzenia výdavkov na volebnú kampaň. Pripomienka nebola zapracovaná a došlo k rozporovému konaniu, na ktorom rozpor nebol odstránený, preto bol návrh zákona vláde predložený s rozporom. Predkladateľ pripomienky argumentoval tým, že limitovanie volebných výdavkov je v súlade s odporúčaniami Rady Európy. V návrhu predloženom parlamentu sa však už sporné ustanovenie nenachádzalo. Nezhody sa objavili aj v ďalších dvoch bodoch, ktoré tiež neprešli. Išlo o zavedenie kontroly financovania politických strán a hnutí nezávislým orgánom (ministerstvo to odmietlo prijať) a úplne iný princíp financovania politických strán a hnutí, tzv. motivačné financovanie (*matching funds*).

Vyhodnotenie pripomienkového konania obsahuje aj ďalšie zaujímavé body. Ministerstvo financií SR napríklad navrhovalo, aby výška pokuty nebola stanovená fixne. Pripomienka bola zamietnutá s tým, že ak by pokuta nebola fixne stanovená, mohlo by to vyvolať podozrenia z korupcie. Podobne bola zamietnutá pripomienka verejnosti, aby sa výška príspevku na činnosť rovnala sume ročných príjmov strany získaných v podobe členského, darov a dedičstva. Podľa predkladateľa by takéto ustanovenie vytváralo na strany tlak získavať dary (aby získali vyšší príspevok na činnosť). Verejnosť sa taktiež dožadovala zrušenia príspevku na mandát. Táto pripomienka bola rovnako zamietnutá s tým, že by znamenala zvýšené riziko korupcie.

Návrh zákona bol NR SR v prvom čítaní schválený 15. decembra 2004 a bol pridelený na prerokovanie Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, Ústavnoprávnemu výboru NR SR, Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu a Výboru NR SR pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien. Za gestorský výbor bol určený Ústavnoprávny výbor NR SR. Druhé a tretie čítanie bolo 4. februára 2005, keď bol zákon aj schválený. Štatistiky hlasovania ukazujú, že v porovnaní s vládnu koalíciou, ktorá sa postavila za navrhovaný zákon, menej s ním súhlasili vtedajší opoziční poslanci. Proti posunutiu zákona do druhého čítania hlasovali jedine dvaja nezávislí poslanci a šiesti poslanci politickej strany Smer. Ôsmi poslanci strany Smer sa zdržali hlasovania a jeden hlasoval za. Podobne poslanci Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) hlasovali rozmanito: traja za a jedenásť sa zdržali (jeden nehlasoval). Poslanci vtedajšej vládnej koalície hlasovali za, dokonca aj poslanci Komunistickej strany Slovenska (KSS) návrh zákona podporili, okrem jedného, ktorý hlasoval proti. Podobne

prebiehalo hlasovanie o návrhu zákona ako o celku. Zo 138 hlasujúcich za hlasovalo 108. Proti hlasovali jedine 15 poslanci HZDS a traja nezávislí, zdržali sa siedmi poslanci HZDS a piati nezávislí. Možno teda pozorovať presun strany Smer od nesúhlasu k súhlasu a nesúhlas HZDS. Koaliční poslanci hlasovali za.

Medzinárodné inštitúcie nemali veľký vplyv na presadenie a formu zákona. Okrem odporúčaní Rady Európy, s ktorými pracovalo Ministerstvo vnútra SR, nebol vyvíjaný systematický tlak v tejto oblasti.

Pri presadzovaní vyššej transparentnosti do financovania politických strán a hnutí na Slovensku preto môžeme konštatovať nasledovné:

- Pre zavedenie vyššej transparentnosti vo financovaní politických strán a hnutí na Slovensku bola potrebná odborná diskusia s médiami, politikmi a aj v rámci mimovládneho sektora. Nevyhnutným bol aj verejný tlak na politikov, ktorým sa formovala verejná objednávka na zmenu v danej oblasti, čomu pomohli médiá. Čo sa týka mediálnej reflexie protikorupčných nástrojov vo financovaní politických strán a hnutí, v tejto oblasti sa angažovala Aliancia Fair Play a TIS. Počas prípravy a presadzovania zákona sa médiá sústreďovali na kritiku existujúceho stavu, dávali priestor zástupcom mimovládnych organizácií, ktorí pomenovávali problémové oblasti vo financovaní politických strán a hnutí a v hrubých rysoch diskutovali o riešeniach. Aliancia sa snažila vyvolať záujem verejnosti aj tým, že ukazovala konkrétne prípady, ako a kde systém zlyháva. TIS tiež pripravila súbor odporúčaní a aktívne sa zúčastňovala na verejnej diskusii publikovaním stanovísk a článkov v médiách. Dôležitým aktérom tak okrem mimovládnych organizácií boli médiá, ktorých kritická masa chcela zmenu financovania. Verejná aj mediálna podpora počas prípravy nástrojov teda bola prítomná.
- Zavedeniu zmien v miere transparentnosti financovania politických strán a hnutí na Slovensku pomohli aj odhalené škandály<sup>264</sup> v danej oblasti, ktoré jasne poukázali na slabiny existujúceho systému a potrebu zmeny.
- V danom čase boli zvyšované príspevky štátu pre politické strany a hnutia, menil sa príspevok za voľby vo výške 1 % priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve. Zvýšené finančné nároky politických strán a hnutí politici vymenili za väčšiu transparentnosť hospodárenia ich strán a hnutí.

Politické strany a hnutia mali dostatočný čas pripraviť sa na zmeny zavedené zákonom, keďže účinnosť zákona sa stanovila od roku 2005, ale sprísnenie pravidiel pre výročné správy prechádzalo cez prechodné ustanovenia a začalo platiť až od roku 2007.

---

<sup>264</sup> Spomínaný škandál fiktívnych darcov SDKÚ. *Sme*, 1. 4. 2004.

Počas jedného až dvoch rokov od schválenia ona sa prostredníctvom monitoringu výročných správ strán a hnutí Aliancii Fair-play podarilo novinárom ukázať, že výročné správy sa oplatí čítať a analyzovať. Dnes to už médiá robia samé a aktívne využívajú tento nástroj kontroly.

Medzi nové výzvy v oblasti financovania politických strán patrí hlavne sprísnenie jeho kontroly a presun tejto kontroly na profesionálny a nestranný orgán. Ďalej je potrebné venovať pozornosť aplikácii týchto nástrojov do praxe, v ktorej v súčasnosti existujú medzery.<sup>265</sup> Zároveň je potrebné rozšíriť problematiku financovania politických strán a hnutí na širší fenomén, ktorým je financovanie straníckych aktivít. To predstavuje napríklad zamerať pozornosť aj na financovanie straníckych aktivít mimo účtovníctva politických strán a hnutí, a to konkrétne cez súkromné firmy a osoby,<sup>266</sup> alebo cez verejné inštitúcie.

#### 4. HYPOTÉZY A ZÁVERY

„Čistota“ verejného života sa za posledných desať rokov stala predmetom verejnej diskusie.<sup>267</sup> Diskusia o prešľapoch politických strán v tejto oblasti má potenciál škodiť jednotlivým politickým subjektom, a to hlavne tým, ktorí majú voličov relatívne citlivých na danú tému.

Požiadavky na zvýšenie transparentnosti sa postupne dostali aj na stôl politických strán a hnutí. Zmeny v oblasti regulácie financovania politických strán a hnutí sa tvorili a presadzovali na Slovensku od konca 90. rokov. Odborná diskusia mala viaceré podoby, príkladom sú rôzne odborné štúdie a semináre na túto tému. Od diskusií sa prechádzalo k vážnejším záväzkom, ktoré sa objavili v oboch protikorupčných programoch oboch Dzurindových vlád. Na základe druhého protikorupčného programu sa pripravila nová úprava zákona regulujúceho financovanie politických strán a hnutí. Jej presadeniu pomohol aj silnejúci verejný tlak na zmenu v tejto oblasti, ktorý sa kreoval nielen odbornou diskusiou na dané témy, ale aj škandálmi spojenými so straníckymi financiami.

---

<sup>265</sup> Problematická bola napríklad disciplína strán pri zverejňovaní výročných správ. Tá sa v roku 2006 výrazne zlepšila, a to z dvoch dôvodov. Jednak sa výrazne znížil počet registrovaných politických subjektov a zároveň boli sprísnené sankcie za porušenie povinnosti zverejniť výročnú správu. V roku 2005 bolo registrovaných 127 politických strán a hnutí, z ktorých 44 výročnú správu nezverejnilo. Na základe zákona č. 85/2005 o politických stranách a politických hnutiach sa však 85 politických strán a hnutí dostalo do likvidácie. Za rok 2006 sa povinnosť zverejniť výročnú správu týkala už len 42 subjektov, z ktorých 40 svoju povinnosť splnilo, jedna politická strana zverejnila svoju výročnú správu po termíne a jedna vôbec. Ak strana alebo hnutie výročnú správu nezverejní alebo neodstráni nedostatky nájdené Výborom NR SR pre financie, rozpočet a menu, hrozí jej pokuta 100 000 Sk a pozastavenie vyplácania príspevkov zo štátneho rozpočtu (ak na ne má nárok).

<sup>266</sup> V roku 2004 bol zaznamenaný napríklad prípad SDKÚ – prevzatie záväzku strany treťou osobou. SDKÚ sa týmto odbremenila od záväzku v hodnote 22 mil. Sk. Podľa Wienk (2004) tretia osoba *de facto* strane darovala významnú sumu peňazí, jej identita zostane na rozdiel od identity drobných darcov nezverejnená.

<sup>267</sup> Fialová (2007).

Do diskusie a presadzovania zmien boli zahrnutí viacerí aktéri. Od médií, mimovládnych organizácií až po politické strany. Tie pod vplyvom formálnych záväzkov, silného verejného tlaku a škandálov reagovali tak, že prijali viaceré zmeny v oblasti financovania politických strán a hnutí na Slovensku, ktoré zavádzali väčšiu transparentnosť.

Disciplína politických strán a hnutí pri zverejňovaní výročných správ sa po zavedení zmien v roku 2006 zlepšila. Za rok 2006 sa povinnosť zverejniť výročnú správu týkala 42 subjektov, z ktorých 40 svoju povinnosť splnilo, jedna politická strana zverejnila svoju výročnú správu po termíne a jedna vôbec.<sup>268</sup> Niektoré politické strany sa rozhodli ísť aj nad zákonom stanovené povinnosti, keď napríklad SDKÚ zverejnila kompletný rozpis členských príspevkov vrátane sto- alebo tristokorunových príspevkov, hoci zákon požaduje zverejnenie členských príspevkov nad 25 000 Sk. Zároveň je jedinou politickou stranou, ktorá darcov zverejňuje priebežne.<sup>269</sup> Výročné správy sú v súčasnosti obsiahlejšie, a to vďaka ustanoveniam nového zákona. Mierne zlepšenie vidno aj v prístupe Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu, ktorý začal sledovať aspoň formálne náležitosti výročných správ.<sup>270</sup> Podľa Rybára (2008) tak počas uplynulých rokov v podstate došlo od fakticky žiadneho k minimálnemu kontrolovaniu politických strán a hnutí.

Za zavedenie aspoň minimálnych pravidiel možnosti verejnej kontroly financovania politických strán však verejnosť zaplatila vo forme zvýšenia štátneho financovania. Zavedenie vyššie uvedených povinností si totiž politické strany a hnutia na Slovensku „kompenzovali“ zväčšením príspevkov zo štátneho rozpočtu. Tým, že sa príspevky naviazali na priemernú mzdu, politické strany v budúcnosti nemusia túto otázku otvárať. Viacerí autori poukazujú na vysokú mieru závislosti strán na príspevkoch zo štátneho rozpočtu.<sup>271</sup> Priemerný podiel príspevku zo štátneho rozpočtu na všetkých príjmoch strany za obdobie 1998 – 2004 bol v prípade HZDS 63 % a v prípade SMK dokonca 81 %. ANO je jedinou stranou, ktorej závislosť od príspevkov štátu bola menej ako 50 % – v rokoch 2002 – 2004 bol priemerný podiel príspevku zo štátneho rozpočtu na všetkých príjmoch strany 26 %.<sup>272</sup>

Autori ďalej upozorňujú na dôsledky zvýšenia štátnych príspevkov stranám a hnutiam pre politickú súťaž. Belko (2005) napríklad upozorňuje na to, že hoci výdavky štátneho rozpočtu na financovanie politických strán a hnutí v poslednom období prudko rástli, klesal počet subjektov, ktoré tieto prostriedky dostali. Spolu s „etatizáciou príjmov“ strán prichádza ich „kartelizácia“. Dôsledky kartelizácie zmierňuje relatívne rovnomerná distribúcia týchto príjmov medzi strany. To znamená, že príjmy nie sú koncentrované v pokladnici jednej zo strán, ale sú rozdelené (viac či menej rovnomerne) medzi všetky strany, ktoré príspevok dostávajú.

<sup>268</sup> Informácia o predložení výročných správ politických strán a politických hnutí za rok 2006. [http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne\\_spravy\\_stran/financne\\_spravy\\_2006](http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne_spravy_stran/financne_spravy_2006)

<sup>269</sup> *Sme*, 2. 8. 2007.

<sup>270</sup> Rozhovor s Rastislavom Diovčošom, uskutočnený 21. januára 2008.

<sup>271</sup> Belko (2005), Rybár (2006).

<sup>272</sup> Pri politickej strane ANO je však potrebné uviesť, že išlo o stranu s „jediným vlastníkom“, ktorý ju financoval.

Rybář za jeden z najväčších problémov štátneho financovania strán považuje právomoci parlamentu v tejto oblasti.<sup>273</sup> O výške príspevkov rozhodujú poslanci, teda členovia politických strán a hnutí. Rozhodnutia o zvýšení príspevkov politickým stranám sú charakteristické širokou podporou všetkých parlamentných strán a prechádzajú drvivou väčšinou hlasov. Zároveň sú to poslanci, ktorí prostredníctvom Výboru NR SR pre financie, rozpočet a menu kontrolujú dodržiavanie zákona (aj svojimi) politickými stranami.

Rybář (2006) ďalej upozorňuje, že okrem štátnych príspevkov podľa zákona o politických stranách a politických hnutiach identifikuje v rámci slovenského kontextu ďalšie tri typy zdrojov, ktoré strany od štátu získavajú: exekutívne, patronážne a parlamentné zdroje.<sup>274</sup>

Exekutívne zdroje predstavujú výhody plynúce pre politické strany a hnutia z toho, že ich predstavitelia zastávajú nejakú pozíciu vo verejnom sektore. To napríklad znamená privilegovaný prístup k dôležitým informáciám, vplyv na rozhodovanie, lepší prístup k médiám, prístup k verejnej infraštruktúre (služobné vybavenie, auto, telefón...) a tiež peniaze, ktoré môžu byť použité pre potreby straníckych aktivít. Patronážne zdroje podľa autora znamenajú schopnosť strán obsadzovať dôležité posty vo verejnom sektore. Parlamentné zdroje zahŕňajú prístup k informáciám, prístup k médiám, vplyv na rozhodovanie a taktiež dodatočné finančné zdroje v podobe príspevku na asistenta poslanca či náhradu nájomného za regionálnu kanceláriu poslanca.

Posledne menované zdroje podľa autora zohrali dôležitú úlohu pri vytváraní regionálnych centier politických strán. Poslanci si totiž celkom bežne prenajímajú priestory svojej kancelárie buď od regionálnej centrály svojej strany alebo od spriaznenej firmy.<sup>275</sup> Týmto spôsobom autor financovanie strán zasadzujú do širšieho kontextu politického systému a poukazuje na to, že pravidlá financovania a kontrola ich dodržiavania sú len časťou komplexnej problematiky korupcie v politických stranách.

Na záver spomenieme ešte jedno riziko spojené s financovaním politických strán na Slovensku v kontexte transparentnosti: tlak na vyššiu transparentnosť môže za istých okolností znamenať presmerovanie financií pre politické aktivity do menej prehľadných tokov, ktorým sa formálne kontrolné mechanizmy na Slovensku nevenujú. Ich odhaleniu a zvýšeniu rizika politickej sankcie za takéto správanie môžu pomôcť predovšetkým investigatívne médiá a mimovládne organizácie, teda už uvedená verejná kontrola.

---

<sup>273</sup> Rybář (2006), s. 328.

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Ako príklad by sme mohli uviesť stranu Smer-SD, ktorá vlastní Agentúru Smer sídliacu v centre Bratislavy. Jej konateľkou je hovorkyňa premiéra Silvia Glendová. Od straníckej eseročky si prenajímajú svoje poslanecké kancelárie trinásť poslanci Smeru, za čo na jej účet putuje ročne takmer štyri a štvrt' milióna korún zo štátneho rozpočtu. (*Plus 7 dní*, 9. 3. 2007)

## LITERATÚRA

1. Belko, M.: *Financovanie politických strán na Slovensku*. In: *Stredoevropské politické studie*, roč. VII, č. 2 – 3, 2005, s. 127 – 161.
2. *Financovanie politických strán*. Seminárny bulletin. Bratislava: CPHR – TIS, 2000. [http://www.transparency.sk/seminare/021206\\_finan.pdf](http://www.transparency.sk/seminare/021206_finan.pdf)
3. <http://www.electoralcommision.gov.uk>
4. <http://www.fair-play.sk>
5. *Informácia o predložení výročných správ politických strán a politických hnutí za rok 2006*. [http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne\\_spravy\\_stran/financne\\_spravy\\_2006](http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=financne_spravy_stran/financne_spravy_2006)
6. Klitgaard, R.: *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.
7. Mesežnikov, G.: *Spoločenské súvislosti a otázky financovania politických strán na Slovensku*. In: *Financovanie politických strán*. Seminárny bulletin. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2000.
8. *Návrh zákona o politických stranách a politických hnutiach – upravené nové znenie*. Materiál z rokovania vlády SR. Uznesenie vlády č. 20397/2004. <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/061C9D160A9BD216C1256F2500316A9A?OpenDocument>
9. *Nový zákon o politických stranách a politických hnutiach*. <http://www.minv.sk/archiv/strany.htm>
10. Orosz, L.: *Financovanie politických strán na Slovensku a ich verejná kontrolovateľnosť súčasného stavu a legislatívne perspektívy*. In: *Financovanie politických strán*. Seminárny bulletin. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2000.
11. *Podnikatelia: korupcia, verejné obstarávanie, licencie*. Prieskum verejnej mienky pre Bratislava: Transparency International, marec 2003. [http://www.transparency.sk/kampane/030425\\_podni.pdf](http://www.transparency.sk/kampane/030425_podni.pdf)
12. *Profil Petra Gaburu*. Hospodárske noviny, 12. 9. 2007. <http://hn.hnonline.sk/c1-22002910-profil-petra-gaburu>
13. Rybář, M.: *Powered by the State: The Role of Public Resources in Party-Building in Slovakia*. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 22, No. 3, September 2006, s. 320 – 340.
14. Sičáková, E.: *Základné princípy fungovania ľavicovej strany v transformujúcej sa spoločnosti*. Seminár k programovým tézám. Bratislava, marec 2001.
15. Sičáková-Beblavá, E. – Beblavý, M.: *Prístupy k definovaniu korupcie*. In: *Sociológia*, ročník 39, č. 4, 2007.
16. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Politické strany a financie: tajomstvo alebo dôvera?* Bratislava: Transparency International Slovensko, 2002.
17. Rozhovor s Pavlom Nechalom. *Národná Obroda*, 2. 2. 2005.
18. Rozhovor s Marekom Rybářom uskutočnený 18. 12. 2007.
19. Rozhovor so Zuzanou Wienk uskutočnený 10. 12. 2007.
20. Rozhovor s Rastislavom Diovčošom, uskutočnený 21. 1. 2008.
21. Wienk, Z.: *Financovanie politických strán*. In: Sičáková-Beblavá, E. (ed.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2004.
22. Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Voľnosť v rozhodovaní ako protikorupčný nástroj*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

# INFORMAČNÉ NÁSTROJE

## ZÁKON O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Erik Láštic*

**Podľa zákona 211/2000 ste povinný poskytnúť mi informáciu, ktorú požadujem.**

- „Informáciu, ktorú ja uznám za vhodné, že vám je dobrá.“

**Na informáciu mám nárok zo zákona.**

- „Ste tendenčný. Keď vám ju nedám, podáte na mňa sťažnosť?“

**Samozrejme.**

- „No, vidíte.“

**Na tú informáciu mám nárok. Taký zákon schválil parlament.**

- „Iste, iste. Ale informačný zákon je o ničom a o ničom je aj veľa iných zákonov, ktoré parlament schválil.“

**Predsa len platí.**

- „Toľko zákonov sa obchádza v tejto republike a v horších súvislostiach.“

Rozhovor Petra Kundera s riaditeľom odboru ministerstva pôdohospodárstva v Rimavskej Sobote. *Sme*, 14. 11. 2001.<sup>276</sup>

### 1. ÚVOD

Po niekoľkých rokoch účinnosti zákona o slobodnom prístupe k informáciám je možné tvrdiť, že zákon zmenil vzťah medzi občanmi a orgánmi verejnej moci spôsobom, akým to v novodobej histórii Slovenskej republiky nedokázal ani jeden právny predpis. Zdanlivo k tomu stačilo málo, po takmer ôsmich rokoch od prijatia Ústavy SR prijať právny predpis, ktorý by ústavnému právu na informácie dal použiteľný obsah a zaručiť, že slobodný prístup k informáciám bude čo najširší, či už v množstve informácií, ktoré sa budú zverejňovať, vymedzení subjektov, ktoré toto právo budú môcť realizovať, či v zaručení prístupu k informáciám bez ohľadu na finančnú situáciu žiadateľa. V úzkej väzbe na slobodu prejavu zaručenú v rámci toho istého ustanovenia ústavy zákon umožňuje kontrolu verejnej moci spôsobom, ktorej orgány verejnej moci neboli a nie sú schopné. V dobe, keď napriek ústavnej zodpovednosti vlády voči Národnej rade SR,

<sup>276</sup> Úradníkom sa nepáči infozákon, je vraj o ničom. *Sme*, 14. 11. 2001.



vláda dominuje ústavnému systému a kontrola zo strany parlamentu sa odohráva na úrovni neúspešných pokusov o vyslovenie nedôvery, v časoch, keď na územnú samosprávu spolu s desiatkami právomocí prešli miliardy verejných prostriedkov, je zákon o slobodnom prístupe k informáciám účinným nástrojom na kontrolu vlády, obce, či vyššieho územného celku.

Účinnosť zákona a ľahkosť, s akou je možné ho využívať však už od čias jeho prípravy narážajú na odpor, ktorého nositelia majú jedno spoločné. Považujú rozsah slobodného prístupu k informáciám za prekážku výkonu svojej činnosti, či už v podobe nadbytočnej práce, ktorú musia v úrade vykonávať, alebo v snahe utajiť vlastné korupčné správanie, či v podobe spätnej väzby, ktorej sa im dostáva v prípade, že nimi navrhované riešenia vo forme právnych predpisov, rozhodnutí alebo strategických materiálov, niekto považuje za neodôvodnené, nekvalitné, v rozpore s verejným záujmom či sedliackym rozumom. V čase, keď zastupiteľská moc komunikuje s originálnymi pôvodcami moci čoraz častejšie prostredníctvom vopred testovaných posolstiev, keď sú politické udalosti nezriedka výsledkom premyslených scenárov zužujúcich priestor pre argumentáciu, je prístup k originálnym zdrojom informácií možnosťou reagovať na skutočné problémy, ktoré ovplyvňujú kvalitu života v tejto spoločnosti a podieľať sa na správe vecí verejných.

Úvod tejto kapitoly sa venuje teoretickým východiskám a faktorom, ktoré ovplyvnili prijatie a udržateľnosť prístupu k informáciám. Nasleduje charakteristika základných východísk úpravy slobodného prístupu k informáciám. V ďalšej časti je popísaná a analyzovaná príprava, schválenie a zmeny, ktoré sa dotkli zákona o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej „infozákon“ resp. „zákon o slobode informácií“). V rámci tejto časti tiež budeme venovať pozornosť aplikácii zákona, s osobitným zameraním na vzťah vlády k ochrane obchodného tajomstva.

## **2. DETAILNÝ OPIS ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM**

Ústavnoprávne východiská pre prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám položil federálny parlament prijatím ústavného zákona 23/1991 Zb. (*Listina základných práv a slobôd*). Listina v rámci zakotvenia politických práv zaručila slobodu prejavu a právo na informácie (čl. 17). V odseku 5 potom ustanovila povinnosť štátnych orgánov a územnej samosprávy *primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti*. Zakotvením práva na informácie a povinnosti informovať sa zásadne zmenil výkon verejnej moci. Kým do prijatia listiny sprístupňovali orgány verejnej moci informácie iba v prípade, ak tak ustanovoval zákon, zavedenie princípu publicity situáciu otočilo v tom zmysle, že s výnimkou zákonom stanovených oblastí majú subjekty prístup ku všetkým informáciám. Ústava SR, prijatá v septembri 1992, s malými výnimkami (informovanie v štátnom jazyku) prebrala do čl. 26 znenie spomínanej listiny o práve na informácie a primeranosti informovania. Hoci ústavne garantované právo

v rámci právneho systému existovalo, zákonodarca niekoľko rokov neprijal zákon, ktorý by jeho uplatnenie v praxi umožnil. Právo na informácie nebolo jediným, ktorému ku skutočnému používaniu chýbali zákonné pravidlá.<sup>277</sup>

Prvý, i keď iba čiastočný prielom na poli prístupu k informáciám znamenalo prijatie zákona 71/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Zákon vykonával čl. 45 Ústavy SR<sup>278</sup> a ustanovoval okruh zverejňovaných informácií (do ktorého nespádali napríklad neukončené konania), povinné osoby, dôvody na nesprístupnenie informácií (široko riešená ochrana obchodného tajomstva) a konanie o sprístupnení informácií. Aj keď išlo o prvý predpis dávajúci zákonný rozmer publicite správy, pri dnešnom hodnotení je spôsob, akým definoval podmienky pre výkon práva na informácie v oblasti životného prostredia možné hodnotiť ako reštriktívny.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je právnym nástrojom, ktorý iniciovala v roku 2000 skupina poslancov Národnej rady SR. Forma zákona garantuje úprave slobodného prístupu k informáciám vyššiu mieru ochrany ako v prípade podzákonných predpisov (napríklad vstup verejnosti do legislatívneho procesu na úrovni vlády SR). Zmena zákona môže byť navrhnutá zo strany vlády SR, poslancov NR SR alebo výboru NR SR, čo prvé dva subjekty v priebehu účinnosti zákona niekoľkokrát využili. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám upravuje podmienky, za akých je možné informácie sprístupniť, postup, na základe ktorého prebieha sprístupňovanie informácií a rozsah informácií, ktoré zverejňujú tzv. povinné subjekty. Ide teda o prvý komplexný právny predpis, ktorý vykonáva ustanovenia čl. 26 ods. 5 Ústavy SR. Základným princípom zákona, ktorý tvoril aj hlavný slogan kampane na prijatie zákona je vyjadrenie princípu publicity – čo nie je tajné, je verejné. Akákoľvek informácia, ktorú má orgán verejnej moci k dispozícii,<sup>279</sup> a ktorá nespadá do kategórie utajenia, je informáciou verejnou. O jej existencii či obsahu orgán verejnej moci informuje aktívne, alebo informáciu sprístupňuje na požiadanie subjektu, ktorý o ňu požiada. Vymedzenie subjektu, ktorý môže o sprístupnenie informácie žiadať, vychádza z ústavnej definície práva na informácie, ktoré je priznané každému. O informáciu tak môže žiadať akákoľvek fyzická a alebo právnická osoba, bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť alebo sídlo, vek či právnu spôsobilosť. Univerzálnosť prístupu garantuje aj ustanovenie zákona v § 3, podľa ktorého sa informácie sprístupňujú bez nevyhnutnosti preukázať právny alebo iný dôvod, pre ktorý sa informácia požaduje. K čo najširšiemu prístupu prispieva bezplatnosť sprístupňovania informácií s výnimkou povinnosti uhradiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi.

<sup>277</sup> Obdobne zákonodarca dlhé roky opomínal upraviť používanie jazykov národnostných menšín.

<sup>278</sup> Čl. 45 Ústavy SR: Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu

<sup>279</sup> Povinné subjekty majú zverejňovať/sprístupňovať iba tie informácie, ktoré majú k dispozícii. Inak povedané, nie sú povinné žiadateľom vytvárať nové informácie, ktoré v čase žiadosti neexistujú. Povinnosťou je teda zverejniť informácie v „surovom stave“, v ktorom sa nachádzajú v čase žiadosti u povinnej osoby.

Zákon nedefinuje pojem informácia, jej obsah je ale vyjadrený napríklad v § 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností.<sup>280</sup> Zákon špecifikuje okruh povinných osôb, ktoré sú povinné informovať o svojej činnosti, či na žiadosť informácie o tejto činnosti sprístupňovať. Zákon zachováva ústavou vymedzený okruh povinných osôb (štátne orgány a územná samospráva) s tým, že informačnú povinnosť prenáša aj na ďalšie subjekty. Medzi ne sa zaraďujú:

- a) fyzické osoby (FO) a právnické osoby (PO), ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy (iba v rozsahu tejto rozhodovacej činnosti);
- b) PO zriadené zákonom, PO zriadené štátnym orgánom alebo územnou samosprávou;
- c) PO, založené povinnými osobami podľa predchádzajúceho odseku;
- d) PO a FO, ktoré ustanoví osobitný zákon.<sup>281</sup>

Vymedzenie povinných subjektov sa prejavuje aj v odlišnej miere ich povinnosti informovať. Podľa rozsahu zverejňovaných/sprístupňovaných informácií môžeme rozlíšiť štyri skupiny povinných subjektov:

- a) tie, ktoré zverejňujú/sprístupňujú všetky informácie o svojej činnosti, ktoré majú k dispozícii;
- b) tie, ktorých informačná povinnosť sa vzťahuje iba na ich rozhodovaciu činnosť o právach a povinnostiach FO a PO;
- c) povinné subjekty informujúce iba o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu alebo územnej samosprávy a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy;
- d) subjekty, ktorým rozsah informovania ustanovuje osobitný zákon.

Rozsah informačných povinností má bezprostredný vplyv na mieru aktívneho informovania (povinné zverejňovanie), v rámci ktorého povinný subjekt zverejňuje zákonom definovaný rozsah informácií (pozri § 5 ods. 1 infozákona) spôsobom, ktorý umožňuje hromadný prístup (napríklad prostredníctvom internetu). Najširšiu povinnosť aktívne informovať majú centrálné orgány (NR SR, vláda SR, kancelária prezidenta SR, ministerstvá, Ústavný súd SR) a orgány územnej samosprávy (obce a vyššie územné celky). V praxi to napríklad znamená, že občan môže od 1. januára 2001 prostredníctvom internetu sledovať postup návrhu zákona predloženého ministerstvom od momentu jeho uvoľnenia do pripomienkového konania až po jeho schválenie v treťom čítaní Národnou radou SR.

---

<sup>280</sup> Pre účely zákona o ochrane utajovaných skutočností je informáciou:

1. obsah písomnosti, nákresu, výkresu, mapy, fotografie, grafu alebo iného záznamu;
2. obsah ústneho vyjadrenia;
3. obsah elektrického, elektromagnetického, elektronického alebo iného fyzikálneho transportného média.

<sup>281</sup> Napríklad zákon NR SR č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

Minimum požiadaviek, ktoré zákon kladie na žiadateľa, sa prejavuje aj v procesnej stránke sprístupňovania informácií. Žiadosť tak možno podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom, pričom zo žiadosti má byť zrejmé, komu je určená, kto ju podáva, akú informáciu žiada sprístupniť a aký spôsob jej sprístupnenia preferuje. Povinná osoba tiež musí formálne neúplnú žiadosť vrátiť žiadateľovi na dopracovanie v lehote nie kratšej ako 7 dní s tým, že žiadateľa poučí, akým spôsobom má žiadosť doplniť. Pozíciu žiadateľa taktiež posilňuje zakotvenie lehoty, v rámci ktorej má byť žiadosť vybavená (8 pracovných dní, ďalších 8 v prípade komplikácie), či možnosť využitia opravných prostriedkov. Tie zahŕňajú jednak možnosť žiadateľa odvolať sa proti nesprístupneniu informácie (čiastočnému/úplnému/fiktívnemu rozhodnutiu), či v prípade neúspechu odvolania možnosť nechať preskúmať rozhodnutie o odmietnutí žiadosti súdom v rámci občianskeho súdneho konania. Napokon zákon umožňuje žiadateľovi ako postihnutej osobe navrhnúť priestupkové konanie voči osobe, ktorá:

- a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie,
- b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií,
- c) poruší inú povinnosť ustanovenú zákonom.

Za priestupok môže páchatel'ovi obvodný úrad uložiť pokutu do 50 000 Sk a zákaz činnosti až na dva roky.

Zákon, vychádzajúc z čl. 26 odseku 4 infozákona, ktorý definuje podmienky obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie ustanovuje okruh informácií, ktoré povinné orgány nezverejňujú/nesprístupňujú. Možnosť obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie je podmienená súčasným splnením troch podmienok:

- obmedzenie musí byť uskutočnené zákonnou cestou,
- iba v nevyhnutnej miere,
- obmedzenie chráni legitímny cieľ, ktorým je ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie a mravnosť.

Okruh zverejňovaných informácií je definovaný negatívne, sprístupňujú sa teda všetky informácie okrem tých, ktorých sprístupnenie zákon zakazuje. Obmedzenia (§§ 8 – 11) sa dotýkajú oblasti utajovaných skutočností, ochrany osobnosti a osobných údajov, ochrany obchodného tajomstva a ďalších obmedzení, vyplývajúcich z osobitných právnych predpisov. Niektoré informácie nie je možné zverejniť vôbec, niektoré iba po súhlase dotknutého subjektu, ktorého sa informácia dotýka.

V rámci obmedzenia prístupu k informáciám je niekoľko kľúčových momentov:

- Ktorý subjekt definuje zoznam utajovaných skutočností.
- Do akej miery je povinná osoba povinná odôvodňovať svoje rozhodnutie o nesprístupnení informácie.
- Akým spôsobom odvolacie orgány (vrátane súdov) skúmajú naplnenie materiálnych a formálnych podmienok pre nesprístupnenie žiadosti.
- Aký rozsah odôvodnenia sa vyžaduje od povinného orgánu, ak sa rozhodne informáciu nesprístupniť.

Niektorými z nich sa budeme zaoberať v rámci časti o aplikácii zákona.

### **3. MODEL ÚČINNOSTI/VPLYVU SLOBODNÉHO PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE A POLITICKÁ KONDICIONALITA**

Florini (1999) vo svojej štúdií poukazuje na narastajúci dopyt po transparentnosti v rozličných oblastiach verejného života v národných štátoch či vzťahoch medzi nimi. Presadzovanie politiky transparentnosti sa nevyhlo bankovníctvu, účtovníctvu, rozpočtovým pravidlám, kontrole obchodu s drogami, životnému prostrediu, multilaterálnej rozvojovej pomoci či praktikám súkromného sektora v oblasti ekológie či zamestnávania. V rámci skúmania podmienok, za ktorých je politický režim možné považovať za demokratický sa minimalisticky definovaná požiadavka opakujúcich sa slobodných volieb stáva nedostatočnou, pokiaľ občania krajiny nemajú možnosť kontrolovať tých, ktorých v rámci slobodných volieb zvolili. Takáto kontrola umožňuje identifikovať a následne napraviť chyby, ktorých sa vo svojej činnosti dopúšťajú volení predstavitelia a inštitúcie nimi riadené. V rámci zavádzania nástrojov transparentnosti je nevyhnutné identifikovať tých, ktorých správanie bude vystavené možnosti dohľadu a tých, ktorí možnosť dohľadu budú využívať.

Transparentnosť tak môže fungovať iba v prípade, že:

1. subjekty, od ktorých sa očakáva transparentnosť sú schopné<sup>282</sup> a ochotné poskytnúť informácie;<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> Poskytovanie informácií je viazané na existujúce personálne a finančné a expertné kapacity inštitúcií v konkrétnej krajine, ktoré sa navyše môžu výrazne líšiť v rámci jednej krajiny a jej centra a periférie.

<sup>283</sup> Aj napriek existencii pravidiel a inštitucionálnej ochote k transparentnosti môže jej implementácia zlyhať na konaní jednotlivcov, ktorí budú preferovať utajenie, či už z dôvodu:

- a) ukrývania nekompetentného konania,
- b) kvôli zachovaniu možnosti získať rentu (napríklad poskytnutím informácií, ku ktorým nikto iní nemá prístup,
- c) z dôvodu, že sa vyhýbajú verejnému dohľadu (Stiglitz, 1998).

2. prijímatelia informácií sú schopní získať informácie použiť na hodnotenie týchto subjektov na základe vopred známych pravidiel správania.<sup>284</sup>

Transparentnosť sama o sebe nie je cieľom, je iba prostriedkom, ktorý umožňuje „občanom, trhom, či vládam vynucovať zúčtovateľnosť za konanie iných (accountability)“.<sup>285</sup>

Jednoduchšie vynútenie zúčtovateľnosti, ktoré umožňuje slobodný prístup k informáciám, je umožnené aj jednoduchším odhaľovaním korupčného správania povinných orgánov. Odhalenie potenciálne korupčného správania si vyžaduje aktívnu účasť tých, ktorým sú informácie sprístupnené, či už ide o médiá, mimovládne organizácie, politické subjekty alebo firmy. Vplyv zákonov umožňujúcich slobodný prístup k informáciám na úroveň korupcie nie je jednoznačne preukázaný. Islam (2006) vo svojej štúdii skúma vzťah medzi tokom informácií a vládnutím. V rámci toho vytvára nový index transparentnosti, ktorý skúma frekvenciu, s akou vlády obnovujú ekonomické dáta, ktoré sú prístupné verejnosti. Štúdia tiež používa existenciu infozákonov ako indikátor legislatívnej úpravy transparentnosti. Podľa Islama sú tak krajiny s lepším informačným tokom aj lepšie spravované. Vplyv prijatia infozákonov na úroveň korupcie skúma vo svojej štúdii Tavares (2007). S použitím vzorky demokratických krajín a dvoch indexov skúmajúcich korupciu<sup>286</sup> Tavares prichádza k záveru, že krajiny, ktoré prijali zákony o prístupe k informáciám zaznamenali nárast korupcie. Prirodzene, štúdia neskúma konkrétny vplyv týchto zákonov na korupciu, ale zameriava sa na to, či krajiny, ktoré zákony prijali vykazujú počas ich účinnosti nižšiu mieru korupcie ako predtým. Štúdia tak neodpovedá (a ani nemôže) na to, či by nárast korupcie nebol bez prijatia zákonov o prístupe vyšší, ani neporovnáva nárast korupcie medzi krajinami, ktoré zákony prijali, a ktoré ich nemajú. V rámci slovenskej úpravy zákon o slobodnom prístupe identifikujeme dva možné vplyvy na úroveň korupcie.

Priamy vplyv zákona o slobodnom prístupe k informáciám na úroveň korupcie sa prejavuje v zverejňovaní okruhu informácií, ktoré do chvíle účinnosti zákona neboli verejnými a prístup k nim bol exkluzívny. Príkladom môže byť legislatívny proces, v rámci ktorého neboli návrhy zákonov predkladané ministerstvami verejne prístupné. Ako nepriamy vplyv infozákona na úroveň korupcie identifikujeme zverejňovanie informácií, ktoré po analýze žiadateľom môžu odhaliť korupčné správanie. Tieto odhalenia majú dvojaký dopad. Umožňujú poukázať na podozrenia z korupčného správania v konkrétnej kauze a súčasne zvyšujú citlivosť verejnosti na obdobné správanie u iných povinných osôb a môžu mať preventívny účinok vzhľadom na možné budúce korupčné správanie iných povinných subjektov. Prirodzene, odhalenie korupčného správania pomocou nástrojov infozákona tiež môže viesť k tomu, že povinné orgány prístup k niektorým informáciám svojvoľne obmedzia, alebo zmenia korupčné praktiky

---

<sup>284</sup> Ako upozorňuje Florini (1999, s. 6), často nie je zrejmé, aké pravidlá správania sa v konkrétnych prípadoch vynucujú, čo vyvoláva kritiku zo strany tých, ktorí majú napríklad informácie poskytovať.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> CPI index Transparency International a index International Country Risk Guide (ICRG).

spôsobom, ktorý sťaží či znemožní ich odhalenie v budúcnosti. Príkladom nepriameho vplyvu infozákona, ktoré viedli k odhaleniu podozrení z korupčného správania sú niektoré prípady odhalené mimovládnu organizáciou Aliancia Fair-play.<sup>287</sup> Na základe analýzy údajov získaných prostredníctvom infozákona dokázala Aliancia poukázať na podozrenia z korupčného správania pri tendroch na údržbu ciest v Žilinskom samosprávnom kraji,<sup>288</sup> obstarávaní pohostenia delegácií v Bratislavskom samosprávnom kraji, či prepojení poslancov zastupiteľstva v Banskej Bystrici na mestský rozpočet.<sup>289</sup>

#### 4. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

V nasledujúcej časti sa zameriame na analýzu presadenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám do právneho systému a na jeho novelizácie či návrhy na jeho novelizáciu. Dotkneme sa aj aplikácie zákona s tým, že sa zameriame na význam súdnej ochrany pri aplikácii zákona a problematiku ochrany obchodného tajomstva v súvislosti s obmedzovaním rozsahu zákona, s osobitnou pozornosťou venovanou zverejňovaniu/sprístupňovaniu informácií súvisiacich so zahraničnými investíciami.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám vychádza z ústavnej garancie prístupu k informáciám obsiahnutej v čl. 26 Ústavy SR. Počas roka 1999 sa objavilo niekoľko iniciatív, ktoré mali za cieľ pripraviť všeobecný zákon o prístupe k informáciám, založený na zmieňovanom ústavnom práve. Jedna z nich bola vedená poslancom SDK I. Šimkom a J. Budajom, ďalšia poslancom SDK-DS J. Langošom. Významnú úlohu zohrala aktivita mimovládnych organizácií (MVO), ktorá bola historicky prvým *policy* orientovaným úsilím tretieho sektora. Napriek snahe o spoločný postup jednotlivých navrhovateľov sa napokon nepodarilo dosiahnuť spoločný kompromis. Základným rozdielom medzi jednotlivými legislatívnymi iniciatívami bolo sprístupnenie informácií z prebiehajúcich, teda neukončených konaní. Výsledkom bolo predloženie jedného návrhu zákona poslancom J. Langošom, ktorý formálne zastrešil iniciatívu MVO<sup>290</sup>.

Pod návrh zákona, doručený Národnej rade SR 8. novembra 1999 sa podpísali poslanci troch vládnych strán (SDK, SMK a SOP). Ako zdôraznil predkladateľ návrhu J. Langoš, „v dobe, ktorá sa často nazýva informačným vekom, je naplnenie ústavného práva na informácie,

<sup>287</sup> Systematický prístup Aliancie Fair-play pri využívaní infozákona dokumentuje aj prevádzkovanie vlastnej databázy, ktorá kombinuje verejné zdroje sprístupnené infozákomom. Databáza je prístupná na <http://www.fair-play.sk/zoznamy/>.

<sup>288</sup> *FAIR-PLAY: Neštandardné tendre na údržbu ciest v žilinskom VÚC*. SITA, 6. 2. 2006.

<sup>289</sup> *Tri roky v jednom meste*. *Sme*, 18. 7. 2005. Išlo o vypracovanie analýzy finančných tokov medzi rozpočtom mesta Banská Bystrica a obchodnými spoločnosťami jeho poslancov v rokoch 2002 – 2004. Vyplynulo z nej, že mesto v tomto období vyplatilo firmám svojich poslancov takmer 200 miliónov korún.

<sup>290</sup> Už napríklad v roku 1997 sa na seminári CPHR k transparentnosti v ekonomike SR diskutovalo o potrebe uvedeného zákona a David Frankel prezentoval príklad z USA.

ktoré majú k dispozícii štátne orgány, orgány územnej samosprávy a ďalšie právne subjekty, ktoré na základe zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb a hospodária s verejnými prostriedkami alebo nakladajú s majetkom štátu kľúčovým prvkom vzťahu medzi štátom a občanom a pri boji s korupciou“.<sup>291</sup>

Návrh zákona bol odmietnutý Legislatívnou radou vlády<sup>292</sup> s poukazom na množstvo zmätočných ustanovení a údajný nesúlad s európskou legislatívou, obdobne ho odmietla na schválenie odporučiť vláda SR. Tá súčasne zaviazala ministerstvo vnútra na prípravu vládneho návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Problematiku prístupu k informáciám obsahoval aj návrh mediálneho zákona z dielne opozičného HZDS, ktorého hlavnou ambíciou bolo zabezpečenie prístupu do médií.<sup>293</sup> V jednom časovom období sa tak stretli viaceré iniciatívy, ktorých súčasťou bolo prijatie zákona o prístupe k informáciám, otáznym zostával rozsah prístupu k informáciám, ktoré budú sprístupňovať orgány verejnej moci.

V rámci diskusie o zákone sa vyformovali tri názorové skupiny. Prvá, reprezentujúca názory predkladateľov, zdôrazňovala, že dodržanie princípu *čo nie je tajné, je verejné* umožní občanom nielen „kontrolovať výkon verejnej moci, výkon služieb, ktoré si platia, nielenže občania majú právo kontrolovať, ako úradníci nakladajú s verejnými finančnými prostriedkami, teda s prostriedkami, ktorými oni platia štát, tento princíp nielenže umožní občanom kontrolovať, pozerat' na prsty úradníkom, ale čo je najdôležitejšie pre budúcnosť, tento princíp alebo uskutočnenie tohto princípu umožní každému podieľať sa na výkone verejnej moci“.<sup>294</sup> Preto, aby bol prístup čo najširší, obhajovali dva najsprávnejšie body návrhu – sprístupňovanie informácií z neukončených konaní a pôsobenie zákona ako všeobecnej právnej normy v oblasti prístupu k informáciám (F. Šebej, P. Zajac, L. Nagy). Druhú skupinu tvorili poslanci opozičnej SNS, ktorí poukazovali na nedostatočný prístup opozičných strán do médií, či na odmietnutie priamych prenosov Slovenskej televízie z rokovania NR SR vládnu koalíciou (E. Slavkovská, A. Malíková, V. Moric). Napriek tomu poslanec Š. Zelník (SNS) oznámil, že klub poslancov SNS v záverečnom hlasovaní zákon podporí. Názory tretej skupiny azda najlepšie reprezentoval poslanec SĎĽ L. Orosz, spravodajca zákona. Ten vo svojom záverečnom vystúpení v druhom čítaní poukázal na to, že je „legislatívne mimoriadne zložitú premietnuť a systematicky zaradiť takýto návrh zákona do platného právneho poriadku tak, aby pri jeho aplikácii nevznikli vnútri právneho poriadku určité vnútorné rozpory, a aby zbytočne nevznikli interpretačné a aplikačné problémy“. Opätovne kritizoval snahu ponechať v návrhu zákona informácie z neukončených konaní a riešenie právneho vzťahu medzi návrhom zákona a už účinným zákonom o prístupe k informáciám v životnom prostredí.

<sup>291</sup> Záznam z piateho dňa rokovania 31. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky, 17. mája 2000.

<sup>292</sup> Legislatívna rada vlády SR bola vedená E. Fogašom z SĎĽ. Poslanci SĎĽ ako jediní z vládnej koalície nepodporili predloženie zákona do legislatívneho procesu.

<sup>293</sup> Práve predloženie tohto zákona a jeho neschválenie v NR SR spôsobilo, že sa poslanci Národnej rady SR za HZDS nezúčastnili hlasovania o zákone o slobodnom prístupe k informáciám.

<sup>294</sup> J. Langoš, záznam z piateho dňa rokovania 31. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky, 17. mája 2000.



Pred hlasovaním o pozmeňujúcich návrhoch, ktoré vyplynuli zo správ výborov Národnej rady SR a diskusie v pléne požiadali tri koalíčné poslanecké kluby SOP, SDK, SDL o prestávku. Pri hlasovaní o pozmeňujúcich návrhoch bol zachovaný prístup k informáciám z neukončených konaní. Naopak, časť návrhov, ktoré na schválenie odporučil gestorský ústavnoprávny výbor schválená nebola. V záverečnom treťom čítaní zákon o slobodnom prístupe k informáciám podporilo 80 z 86 prítomných, piati poslanci sa zdržali hlasovania a jeden nehlasoval. Zákon získal jednomyselnú podporu v poslaneckých kluboch SDK a SMK a jasne väčšinovú podporu v kluboch SOP a SDL i opozičnej SNS. Poslanci HZDS sa hlasovania nezúčastnili.<sup>295</sup>

Návrhy na zmenu zákona o slobode informácií môžeme zaradiť do dvoch skupín. V prvej sú to návrhy, ktoré primárne smerovali k zmene zákona, druhú skupinu tvoria zmeny iných právnych predpisov, ktoré sa dotkli niektorých ustanovení zákona o slobode informácií. Iba pár týždňov po nadobudnutí účinnosti zákona 1. januára 2001 začali médiá prinášať správy o problematickej aplikácii zákona. Napríklad mesto Prešov prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia o zozname skutočností tvoriacich služobné tajomstvo zaradilo medzi chránené údaje napríklad rokovania mestskej rady, prehľad centrálnej evidencie sťažností a petícií, majetkové záležitosti mesta či schválené zmluvy a dohody uzavreté mestom. Ako argumentoval primátor Prešova, dôvodom bola potreba „špecifikovať niektoré ustanovenia infozákona, ktoré môžu byť zdrojom nejasností“.<sup>296</sup> Postup Prešova sa stretol s kritikou politických strán a mimovládnych organizácií,<sup>297</sup> ale aj protestu, ktorý v rámci dozorovacej činnosti podal okresný prokurátor. Prípady Prešova nebol ojedinelý, predstavitelia najpočetnejšej záujmovej organizácie územnej samosprávy – Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) naznačili, že budú v spolupráci s príslušným ministerstvom iniciovať zmenu zákona.<sup>298</sup>

Na základe uznesenia vlády predložilo Ministerstvo školstva SR v auguste 2001 *Správu o uplatňovaní zákona o slobodnom prístupe k informáciám č. 5273/2001*. Správa konštatovala „skvalitnenie komunikácie obyvateľov s orgánmi verejnej správy“, „otvorenie sa“ štátnej správy a samosprávy verejnosti a „zvýšenie kvality poskytovaných služieb verejnou správou“. Hoci jej závery vyznievajú jednoznačne v prospech zákona, samotná správa obsahovala desiatky námetov, v rozsahu ktorých odporučilo ministerstvo školstva v záujme zefektívnenia prístupu k informáciám zákon novelizovať. Podľa ministerstva zneužívali študenti zákon na prípravu diplomových prác, podnikateľské subjekty na obchádzanie zákona o správnych poplatkoch či na získavanie ekonomického prospechu. Predkladateľ správy zdôraznil, „nevyváženosť práv a povinností povinnej a oprávnenej strany“. Žiadateľ o informáciu mal k dispozícii vynútenie si práva pod sankciou, pričom „povinná strana voči zneužívaniu práva chránená nebola“. Ministerstvo školstva SR tiež navrhlo predĺženie lehoty na vybavenie informácií z 10 na 30 dní,

<sup>295</sup> Hlasovanie č. 92, schôdza č. 31, 17. 5. 2000, 17:24:58. [http://www.nrsr.sk/exeIT.NRSR.Web.Webclass/hpo.asp?WCI=HPO\\_WIKlub&WCE=3004](http://www.nrsr.sk/exeIT.NRSR.Web.Webclass/hpo.asp?WCI=HPO_WIKlub&WCE=3004)

<sup>296</sup> *PREŠOV: Primátor Kopčák si nemyslí, že mesto porušilo infozákon*. SITA, 2. 2. 2001.

<sup>297</sup> Pozri napríklad *LANGOŠ: Krok prešovskej radnice je absolútnym nepochopením slobody*. SITA, 4. 2. 2001.

<sup>298</sup> Pozri napríklad *Kopčák poukazuje na snahu lobovať za zmenu zákona*. *Sme*, 7. 3. 2001.

nesprístupňovanie platov z dôvodu ochrany osobných údajov či obmedzenie formy podávania informácií. Hoci ministerstvo školstva ako predkladateľ akceptovalo požiadavku rezortu životného prostredia, aby „bol návrh na zmenu zákona predložený urýchlene ešte v roku 2001“, reakcia médií<sup>299</sup> a MVO, ktoré stáli za presadením pôvodného zákona prinútila ministerstvo dočasne zmeniť stratégiu. Vláda SR vzala správu na vedomie, s tým, že poverila ministrov školstva a vnútra, aby v spolupráci s vedúcim Úradu vlády SR na koniec marca 2002 pripravili novelu zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ako uviedol denník *Sme*, ministerstvo počítalo pri príprave novely zákona aj so spoluprácou s mimovládnyimi organizáciami a námety na zmenu, ktoré sa objavili v správe, nemali byť smerodajnými.<sup>300</sup>

V súlade s uznesením vlády predložilo ministerstvo školstva v marci 2002 do pripomienkového konania návrh novely zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Po necelom roku si tak minister M. Ftáčnik vyskúšal schopnosť reakcie mimovládnych organizácií a médií. Ihneď po zverejnení návrhu na prelome februára a marca 2002 bola novela podrobená rozsiahlej kritike.<sup>301</sup> Materiál navrhoval zmeny vo všetkých častiach infozákona. Došlo k výraznému obmedzeniu okruhu povinných osôb (vypadnúť mali napríklad NR SR, prezident, ÚS SR, PO založené povinnými osobami), k zúženiu zverejňovaných informácií iba na údaje o hospodárení. Ďalšie zmeny zahŕňali nesprístupňovanie informácií z neukončených konaní, vypustenie telefonickej žiadosti o informácie a predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti na sprístupnenie z 10 na 15 dní. M. Ftáčnik v reakcii médiám uviedol, že návrh bol do medzirezortného pripomienkového konania uvoľnený omylom a priznal, že nie je dopracovaný.<sup>302</sup> Mimovládne organizácie, ktoré stáli pri príprave zákona o slobodnom prístupe využili v rámci rokovaní z predkladateľom návrhu úplne čerstvý nástroj prijatý v rámci *Národného programu boja proti korupcii*, ktorý umožnil verejnosti pripomienkovať návrhy právnych predpisov a v prípade hromadnej pripomienky uskutočniť rozporové konanie medzi navrhovateľom a verejnosťou. Po rozporovom konaní s ministerstvom dosiahli zástupcovia verejnosti stiahnutie návrhu z pripomienkového konania a odloženie novelizácie zákona na budúceho volebné obdobie.

Druhá Dzurindova vláda, ktorá nastúpila do úradu po voľbách v septembri 2002 zvolila v prípade zmien zákona o slobodnom prístupe k informáciám odlišný postup ako minister Ftáčnik. Prvé dve zmeny, ktoré sa dotkli zákona o slobode informácií boli totiž presadené prostredníctvom iných zákonov. V jednom prípade bola zmena predmetom verejnej diskusie, v druhom sa o zmene začalo diskutovať potom, čo bola publikovaná v Zbierke zákonov.

Rozsah sprístupňovaných informácií je možné obmedziť v prípade, že spadá pod niektorý z dôvodov, ktorý obsahujú §§ 8 – 11 zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Do nej patria

<sup>299</sup> Pozri napríklad *Informácie treba obmedziť, myslí si minister Ftáčnik. Sme*, 15. 8. 2001; *Od mailu k dymovým signálom. Sme*, 16. 8. 2001.

<sup>300</sup> *Vláda zmeny v infozákone naplánovala až na marec. Sme*, 16. 8. 2001. <http://www.sme.sk/c/95983/vlada-zmeny-v-infozakone-naplanovala-az-na-marec.htm>

<sup>301</sup> Pozri napríklad reakciu jedného z tvorcov zákona v *Sedem Ftáčnikových prešlapov. Sme*, 5. 3. 2002.

<sup>302</sup> *Zlý návrh zverejnili vraj omylom. Sme*, 9. 3. 2002.

aj informácie spadajúce pod utajované skutočnosti. Na základe zákona č. 241/2001 Z. z. bol zriadený Národný bezpečnostný úrad (NBÚ) ako ústredný orgán štátnej správy zodpovedný za ochranu utajovaných skutočností. NBÚ bol podľa zákona splnomocnený vydať predpis (vyhláška č. 432/2001 Z. z.) ustanovujúci centrálny zoznam utajovaných skutočností. Skutočnosti podliehajúce utajovaniu navrhovali do zoznamu jednotlivé povinné subjekty a schvaľoval ich NBÚ. Takéto riešenie umožnilo žiadateľovi o informácie jednoznačne zistiť, ktoré informácie sú chránené ako utajované skutočnosti a nemôžu teda byť predmetom zverejňovania.

V januári 2003 navrhol NBÚ novelizovať zákon spôsobom, ktorý by znamenal, že by zoznamy viedli iba jednotlivé povinné subjekty, nie NBÚ. Túto aj ďalšie navrhnuté zmeny kritizovali mimovládne organizácie, podľa ktorých bolo „zrušenie presného zoznamu utajovaných skutočností a neurčité a vágne formulácie obsiahnuté v návrhu v rozpore s Ústavou SR, s ústavným princípom právnej istoty a ústavným právom na informácie“.<sup>303</sup> Novela zákona napokon neprešla legislatívnym konaním, ale ňou navrhované zmeny sa stali súčasťou nového návrhu zákona o utajovaných skutočnostiach. Návrh bol podporený aj zo strany NATO<sup>304</sup> a po akceptovaní niektorých výhrad Legislatívnej rady vlády posunutý v decembri 2003 do NR SR. V tom istom období bola činnosť NBÚ (bezpečnostné previerky) a osoba jeho riaditeľa predmetom politických sporov, ktoré napokon vyvrcholili jeho odvolaním a rekonštrukciou vlády. V máji 2004, po tom, čo zákon o utajovaných skutočnostiach podpísal prezident SR R. Schuster, poukázali niektoré mimovládne organizácie na široko formulované oblasti, v rámci ktorých môžu byť informácie označené ako utajované skutočnosti.<sup>305</sup>

K ďalšej zmene infozákona, tentokrát priamej, došlo v rámci legislatívneho procesu v súvislosti so zákonom o dohľade nad finančným trhom, pripraveným v spolupráci Národnej banky Slovenska (NBS) a Ministerstva financií SR (MF SR). Do ostatnej verzie návrhu zákona schváleného vládou sa dostala v článku XIII. novelizácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorá vylúčila prístup k informáciám o prebiehajúcich konaniach.<sup>306</sup> Pôvodný návrh zákona o dohľade uvoľnený do pripomienkového konania 26. marca 2004 novelizáciu zákona o slobodnom prístupe neobsahoval. Ani v rámci pripomienkového konania nenavrhol žiadny zo subjektov doplnenie návrhu o zmenu infozákona. Aby sme to zhrnuli, niekedy medzi 26. marcom a 14. júlom 2004 bola do zákona zapracovaná novelizácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorej zámerom bolo významné obmedzenie účinnosti zákona o slobodnom prístupe spôsobom, ktorý išiel proti presadzovanej filozofii otvorenosti legislatívneho procesu prvou a druhou Dzurindovou vládou. Vládny zákon o dohľade, obsahujúci ukrytú novelu zákona o slobode informácií podporilo v decembri 2004 v treťom čítaní 106 zo 138 prítomných

<sup>303</sup> Pozri *MVO: Proti zrušeniu zoznamov utajovaných skutočností*. SITA, 4. 2. 2003.

<sup>304</sup> Pozri *NATO: Rychak podporuje nový zákon o ochrane utajovaných skutočností*. SITA, 11. 6. 2003.

<sup>305</sup> Pozri *MVO: Nové utajovanie informácií dáva viac možností úradom utajovať*. SITA, 4. 5. 2004.

<sup>306</sup> Podľa schválenej zmeny, ktorá mala byť účinná od 1. januára 2006 mohla povinná osoba obmedziť sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupniť, ak sa týka neverejného konania, rozhodovania alebo dohľadu, ktoré podľa osobitného zákona vykonáva súd, orgán činný v trestnom konaní alebo orgán verejnej správy.

poslancov. Úspešnosť takejto legislatívnej techniky demonštruje fakt, že zmenu infozákona zaregistrovala verejnosť až o niekoľko mesiacov po tom, čo bol zákon o dohľade publikovaný v Zbierke zákonov.

V roku 2005 navrhlo Ministerstvo vnútra SR komplexnú novelizáciu zákona o priestupkoch. V pôvodnom návrhu novely sa objavilo ustanovenie, ktoré vypúšťalo z priestupkového zákona priestupok za porušenie infozákona, ktorý hrozil subjektu, ak úmyselne obmedzil, či nesprístupnil informáciu. Podľa hovorkyne ministerstva bol priestupok nesystémový, pretože tieto osoby konali v mene právnickej osoby.<sup>307</sup> V rámci pripomienkového konania bol opätovne využitý inštitút hromadnej pripomienky a na uskutočnenom rozporovom konaní dosiahli zástupcovia verejnosti presunutie priestupku za porušenie prístupu k informáciám do samotného infozákona.<sup>308</sup>

V marci 2005 predložilo Ministerstvo spravodlivosti SR do vlády informáciu UV-5334/2005 o možnostiach prípadnej novelizácie zákona o prístupe k informáciám. Materiál reagoval na najčastejšie otázky, ktoré boli z hľadiska aplikačnej praxe považované za problematické. Hoci informácia bola z rokovania vlády vypustená, ministerstvo v predkladacej správe konštatovalo, že novelizácia zákona nie je potrebná. O niekoľko mesiacov, v auguste 2005, ministerstvo novelu infozákona predsa len predložilo. Okrem implementácie smernice 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora jej predloženie odôvodnilo potrebou reagovať na aplikačnú prax. Návrh na jednej strane rozširoval slobodu informácií, napríklad sprasnením ustanovení o nakladaní s verejnými financiami či zúžením ochrany osobných údajov u vymedzených subjektov, ktorá napríklad umožnila prístup k údajom o ich plate. Iné návrhy však rozsah slobody zužovali. Návrh napríklad zachoval zneprístupnenie údajov z tzv. neukončených konaní, či navrhol predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti z 10 kalendárnych na 10 pracovných dní. Novela vyvolala pozornosť médií, len denník *Sme* jej v priebehu niekoľkých augustových dní venoval deväť článkov a komentárov.<sup>309</sup> V rámci pripomienkového konania bola opätovne využitá hromadná pripomienka verejnosti predložená skupinou mimovládnych organizácií, ktoré dosiahli úplné akceptovanie ich návrhu o zachovaní prístupu k informáciám z neukončených konaní a kompromis pri predĺžení lehoty na vybavenie žiadosti z 10 na 8 pracovných dní. Na zachovanie rozsahu prístupu k informáciám bolo nevyhnutné, aby bola novela zákona schválená a publikovaná v Zbierke zákonov ešte v roku 2005. Proti novele zákona sa postavil ZMOS, podľa ktorého by schválenie novely umožnilo, aby sa zverejnili platy a odmeny všetkých zamestnancov územnej samosprávy. Hoci parlament zákon po zapracovaní minimálnych zmien oproti pôvodnému návrhu na konci októbra 2005 schválil hlasmi 102 poslancov zo 123 prítomných, prezident I. Gašparovič návrh vetoval. Dôvodom vrátenia návrhu bola dvojité úprava priestupku pri porušení infozákona, ktorá bola obsiahnutá v rámci

<sup>307</sup> *Infozákon bude menej účinný. Sme*, 22. 7. 2005.

<sup>308</sup> Vypustenie priestupku bolo predmetom zásadnej pripomienky ministerstva práce i kritiky médií. Napríklad komentár *Do pozornosti ministra. Sme*, 23. 7. 2005.

<sup>309</sup> Napríklad *Prístup k informáciám je ohrozený. Sme*, 13. 8. 2005; *Infozákon stráca zuby. Sme*, 17. 8. 2005.

priestupkového zákona aj zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Prezident namietal, že dvojitosť úpravy priestupku narušuje princíp právnej istoty. Prezidentské veto zvyšuje kvórum pri opätovnom schvaľovaní zákona, zákon tak muselo opätovne podporiť najmenej 76 poslancov NR SR. Pripomienku prezidenta napokon parlament neschválil, novelu zákona v pôvodnom znení podporilo 131 zo 136 prítomných poslancov.

Počas vlády R. Fica pokračuje rozporuplné „spolužitie“ orgánov verejnej moci a infozákona. Od nesprístupnenia zvukového záznamu zo zasadnutia vlády,<sup>310</sup> cez sporné využívanie utajenia materiálov predkladaných na jej rokovanie, až po návrh na zmenu zákona o slobodnom prístupe k informáciám v druhom čítaní zákona o reklame vo februári 2007. Poslankyňa vládnej strany E. Angyalová využila možnosť predkladať pozmeňujúce návrhy v rámci druhého čítania a v nesúvisiacom zákone o reklame navrhla možnosť nesprístupnenia informácie z dôvodu „zjavnej nerozumnosti žiadosti“.<sup>311</sup> Vzhľadom na disciplinovanosť poslaneckého klubu strany Smer-SD sa možno iba domnievať, že nešlo o individuálnu iniciatívu poslankyne. Po kritike médií, opozičných politických strán i mimovládnych organizácií bol návrh tesne pred hlasovaním stiahnutý. V následnej reakcii ministerstvo spravodlivosti vyhlásilo, že nepripravuje zmeny infozákona.<sup>312</sup> Napriek tomu bola v auguste 2007 uvoľnená na pripomienkovanie novela zákona o slobode informácií, ktorej predmetom bolo „plnenie úlohy podľa uznesenia vlády, ktorým bol schválený *Národný program rozvoja životných podmienok občanov so zdravotným postihnutím vo všetkých oblastiach života*“. Novela má „jednoznačne a konkrétne formulovať právo osôb so zmyslovým postihnutím s problémami komunikácie na prístup k informáciám v im prístupných formátoch vrátane určenia zodpovednosti za realizáciu a financovanie“. Mimovládne organizácie reagovali na zverejnenie návrhu verejnou výzvou,<sup>313</sup> v ktorej poukázali na nebezpečenstvo, ktoré hrozí otvorením infozákona a vyjadrili obavu, že návrh novely je iba zámienkou na zmenu kľúčových princípov zákona v rámci jeho prerokovania v NR SR. Už reakcie niektorých strán naznačili, že by zmena infozákona nemusela zostať iba v navrhovanom rozsahu.<sup>314</sup> V januári 2008 sa novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám dostala na program zasadnutia vlády, pre výhrady ZMOS a Únie miest Slovenska bola predkladateľom stiahnutá. Obe samosprávne organizácie požadovali, aby bol návrh zákona prerokovaný v rámci

<sup>310</sup> V prípade ide o odmietnutie Úradu vlády SR (ÚV SR) sprístupniť zvukový záznam z rokovania vlády. Po tom, čo sa ÚV SR odmietol žiadosťou zaoberať, nariadil súd úradu, aby žiadosť opätovne posúdil. Jedným z výsledkov tohto prípadu je aj zmena zákona o organizácii vlády, ktorú vládna koalícia presadila v rámci zákona o tripartite v januári 2007. Na jej základe boli rokovania vlády označené za neverejné, čo však nemá dosah na zverejňovanie informácií. V praxi to teda znamená, že verejnosť nemôže byť prítomná na zasadnutí vlády, avšak zverejňovanie informácií z neho (vrátane zvukových záznamov) podlieha rovnakému režimu ako u iných informácií. Pozri napríklad *Súd o záznamoch z vlády nerozhodol*. *Sme*, 30. 3. 2007.

<sup>311</sup> Pozri *Koalícia chce zmeniť infozákon*. *Sme*, 8. 2. 2007.

<sup>312</sup> *Harabin infozákon meniť nechce*. *Sme*, 9. 2. 2007.

<sup>313</sup> *Výzva ministrom spravodlivosti Štefanovi Harabinovi*. 7. 9. 2007. <http://changenet.sk/?section=spr&x=289001>

<sup>314</sup> Napríklad predseda poslaneckého klubu SNS R. Rafaj uviedol, že „využijú iniciatívu pána ministra na vychytenie niektorých múch, ktoré sa objavili v praxi. Teraz ich však nebudem špecifikovať“. (*Harabin chce otvoriť infozákon, SNS ho meniť*. *Sme*, 25. 8. 2007.)

Rady vlády pre verejnú správu. Podľa samosprávy nebolo „zabezpečené a ani reálne vyčíslené finančné krytie realizácie novely v praxi na úrovni verejnej správy“.<sup>315</sup> Predkladateľ zákona Š. Harabin v súvislosti s názormi niektorých koalíčných strán, že mienia v NR SR navrhnúť ďalšie zmeny zákona uviedol, že „rešpektuje ústavné práva poslancov“.<sup>316</sup>

#### 4.1. APLIKÁCIA ZÁKONA: VYBRANÉ PROBLÉMY

Osobitne v prvej fáze účinnosti zákona zohral významnú úlohu dozor prokuratúry, ktorá osobitne na úrovni územnej samosprávy zasiahla do snahy obcí a miest prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení vytvárať zoznamy skutočností tvoriacich služobné tajomstvo (Prešov, Topoľčany), ktorými zužovali zákonný rozsah sprístupňovaných informácií. Združenie miest a obcí Slovenska bolo v čase nadobudnutia účinnosti zákona o slobodnom prístupe úspešné pri novelizácii ústavy a dosiahlo, aby sa kontrolná činnosť Najvyššieho kontrolného úradu nerozšírila aj na samosprávne aktivity. Obdobne tak sa ZMOS verejne postavil za zmeny zákona o slobodnom prístupe k informáciám, s poukazom na nerovnovážne postavenie medzi povinným orgánom a žiadateľom.<sup>317</sup>

Významnú úlohu počas celého obdobia v definovaní práva na informácie, jeho rozsahu a prípadnej kolízie práva na informácie s inými ústavou garantovanými právami zohrávajú súdy. V kauze IV. ÚS 40/03 rozhodoval ústavný súd o podaní občana Považskej Bystrice, ktorý chcel zhotovením fotografického záznamu dokumentovať hlasovanie poslancov mestského zastupiteľstva pri predaji pozemkov. Poslanci zastupiteľstva však hlasovaním rozhodli, že fotografický záznam vyhotoviť nemôže. Senát súdu sa v odôvodnení zameril na obsah práva na informácie, jeho kolíziu s právom na súkromie a zákonným rozsahom prístupu k informáciám upraveným v rámci zákona č. 211/2000 Z. z. Podľa súdu je osobný rozsah práva na informácie daný slovom každý, pričom toto právo zahrňuje právo informácie získať, prijímať a spracúvať. Realizácie tohto práva podľa senátu „súvisí s uplatnením všeobecnej povinnosti orgánov verejnej moci poskytovať informácie o svojej činnosti, postupoch, konaniach, rozhodovacích procesoch a rozhodnutiach jednotlivým fyzickým osobám alebo hromadným informačným prostriedkom“. V konkrétnej situácii sú však podľa súdu podmienky a spôsob vykonania informačnej povinnosti zo strany mestského zastupiteľstva v zákone o slobode informácií stanovené iba obmedzené. Ich analýzou súd dospel k názoru, že zo zákona je zastupiteľstvo povinné zverejniť výpisy o hlasovaní poslancov, avšak o inom spôsobe informovania zákon neustanovuje. To však podľa súdu neznamená, že „by mestské zastupiteľstvo nemalo povinnosť poskytovať aj iné než tieto informácie“. Naopak, zastupiteľstvo sa „malo zdržať všetkého, čo by obmedzovalo uplatnenie a naplnenie základného práva na informácie, súc viazané priamo ústavou, a súčasne malo aj povinnosť umožniť výkon základného práva podľa čl. 26 ods. 2 ústavy“.

<sup>315</sup> Únii miest Slovenska sa nepáči novela infozákona. TASR, 31. 1. 2008.

<sup>316</sup> Infozákon si môžu poslanci upraviť. Sme, 24. 1. 2008.

<sup>317</sup> Primátor Prešova Kopčák navrhne upraviť tri ustanovenia. Sme, 7. 3. 2001.

Séria rozhodnutí súdov<sup>318</sup> sa dotýkala povinnosti orgánov verejnej moci skúmať, či sú skutočne naplnené dôvody na nesprístupnenie informácie, napríklad z dôvodu obchodného tajomstva. Judikatúra jednoznačne konštatovala, že povinné orgány musia skúmať, či požadovaná informácia spĺňa definičné znaky obchodného tajomstva a musí vedieť svoje rozhodnutie, na základe ktorého nesprístupnil informáciu odôvodniť objektívnymi skutočnosťami. Nestačí teda, aby sa povinný orgán odvolal na nesúhlas investora, či obchodného partnera, ktorý odmieta zverejnenie informácie.

Práve odmietanie sprístupnenia informácií na základe obchodného tajomstva tvorí významnú líniu v rámci aplikácie zákona, ktorá je predmetom neustáleho konfliktu medzi povinnými orgánmi a žiadateľmi o sprístupnenie informácií. Osobitne na úrovni vlády SR je sprístupňovanie informácií, ktoré majú hospodársky charakter poznamenané pretrvávajúcou snahou ministerstiev o sťaženie či úplné obmedzenie prístupu k informáciám. Táto prax sa nevyhla ani jednej z doterajších vlád.

V roku 2001 požiadala súkromná osoba o sprístupnenie materiálu<sup>319</sup> pripraveného Ministerstvom hospodárstva SR. Ministerstvo zamietlo sprístupnenie materiálu, pretože obsahoval informácie o súkromnej spoločnosti, ktoré si spoločnosť neželala zverejniť. Osobitnú skupinu žiadostí tvorili podania subjektov, ktoré od ministerstiev žiadali sprístupnenie privatizačných zmlúv medzi SR a zahraničnými investormi. Osobitne počas druhej Dzurindovej vlády bolo sprístupňovanie týchto zmlúv spojené s odlišnými prístupmi k zverejňovaniu, od snahy Ministerstva spravodlivosti SR presadiť univerzálne zverejňovanie takýchto zmlúv (za súčasne ochrany častí zmlúv spadajúcich pod ochranu) až po postup Ministerstva hospodárstva SR, ktoré žiadosti o sprístupnenie systematicky odmietalo. Modelovým príkladom nekonzistentného správania vlády sa stala investičná zmluva medzi SR a automobilkou Huyundai-Kia. Po tom, sa Národná rada SR požiadala vláda SR o zverejnenie investičných zmlúv s PSA Peugeot Citroën, KIA Motors Corporation a Hyundai Mobis, predložil minister hospodárstva vláde materiál č. UV-15998/2004 navrhujúci ďalší postup vlády.

Ministerstvo ponúklo tri alternatívy: sprístupnenie, úplné odmietnutie, sprístupnenie v zmysle navrhovanej prílohy ministerstva alebo kompletne zverejnenie zmlúv pri súčasnom rešpektovaní obchodného tajomstva. Vláda neprijala návrh predkladateľa a rozhodla o tom, že zmluvy budú zverejnené v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám, a to okrem iného aj na internetovej stránke vlády SR. O týždeň na to vláda hlasovaním per rollam (v neprítomnosti) rozhodla na základe iniciatívneho materiálu ministerstva hospodárstva UV-16465/2004 vypustiť zo svojho predchádzajúceho uznesenia bod C.2., ktorý ustanovoval uverejniť časti investičných

<sup>318</sup> Napríklad rozsudok NS SR 7 Sž 97/01 (R. H. v. Ministerstvo hospodárstva SR), rozsudok NS SR 7 Sž 180/01 (XXX s.r.o. v. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR), rozsudok NS SR 6 Sž 73/01 (L. T. v. Úrad jadrového dozoru SR)

<sup>319</sup> Materiál č. 1006/2001. Návrh na vydanie rozhodnutia, že rozšírenie výroby a spracovania hliníka v SLOVALCO a.s. Žiar nad Hronom je významnou investíciou, ktorej uskutočnenie je vo verejnom záujme.

zmlúv určených na sprístupnenie na internetovej stránke Ministerstva hospodárstva SR. Ako dôvod ministerstvo uviedlo „zásadný nesúhlas“ investorov, na základe ktorého „v záujme udržania pozície dôveryhodného partnera zahraničným investorom“ vláda rozhodla o stiahnutí investičných zmlúv zo stránky ministerstva hospodárstva.

Z podobnej implementačnej skúsenosti so zákonom je možné vyvodit' niekoľko predbežných záverov. Čím významnejšia investícia, tým vyššia pravdepodobnosť, že zodpovedné štátne orgány sa budú snažiť o čo najdlhšie sprístupňovanie žiadaných materiálov, aj za cenu, že napokon súdny spor o sprístupnenie sa skončí pozitívne v prospech žiadateľa o informácie. Dôležitým je v tomto prípade časové obdobie, počas ktorého informácia zostane neprístupnou, ktoré v prípade súdneho sporu a opätovného preskúmania žiadosti dosahuje niekoľko mesiacov. Iným momentom je pretrvávajúca tendencia k rezortne riadenej informačnej politike jednotlivých ministerstiev. Sprístupňovanie informácií, ktoré majú závažnejší obsah sa tak líši ministerstvo do ministerstva, či dokonca prípad od prípadu. Aj napriek existencii desiatok súdnych rozhodnutí, ktoré jednoznačne vysvetľujú podmienky, za ktorých je možné informáciu odmietnuť sprístupniť (napríklad podmienky, za ktorých je možné informácie odmietnuť sprístupniť, keďže sú predmetom obchodného tajomstva), opakujú orgány verejnej moci neustále rovnaké procesné chyby, keď „pozabudnú“, že na klasifikovanie informácie ako obchodného tajomstva nepostačuje iba ich rozhodnutie, že ide o obchodné tajomstvo či želanie súkromného subjektu, ktorý je jednou zo strán zmluvy. Tento nedostatok „inštitucionálnej pamäte“ postihuje rovnako štátne ako orgány územnej samosprávy.

Niektoré zmluvné záväzky uzavreté vládou priamo tento postup upravili. Zámer úmyselne nerešpektovať ustanovenia účinného zákona obsahovala napríklad zmluva o predaji 49% akcií Transpetrolu uzavretej za prvej Dzurindovej vlády. Denník *Sme*, ktorý sa opakovane pokúšal prostredníctvom zákona o slobode informácií získať zmluvu, poukázal na to, že ministerstvo zmluvu odmieta sprístupniť nielen na základe obligátneho dôvodu obchodného tajomstva, ale aj z dôvodu zmluvného záväzku, v ktorom sa strany zmluvy zaväzujú, že „budú zmluvu udržiavať v prísnej tajnosti, s tým, že podmienky zmluvy môžu byť zverejnené, iba ak je takéto zverejnenie vyžadované zákonom podľa konečného, opravnými prostriedkami nenapadnuteľného rozhodnutia súdu alebo verejného orgánu podľa príslušného právneho poriadku“.<sup>320</sup> Inak povedané, štát reprezentovaný Ministerstvom hospodárstva SR sa v zmluve zaviazal vedome porušiť zákon o slobodnom prístupe k informáciám a rešpektovať až prípadné súdne rozhodnutie, ktoré mu informáciu prikáže sprístupniť.

#### 4.2. POLITICKÁ KONDICIONALITA A UDRŽATEĽNOSŤ ZÁKONA

V prípade zákona o slobodnom prístupe k informáciám je možné identifikovať viacero faktorov, ktoré ovplyvnili jeho prijatie a udržateľnosť. Keď v roku 1997 Európska komisia (EK) publikovala prvé hodnotenie stavu pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo v EÚ,

<sup>320</sup> Pozri *Kontinuita hanby. Sme*, 23. 3. 2006.



z desiatich posudzovaných krajín jedine Slovensko nespĺnilo základné politické požiadavky kladené tzv. Kodanskými kritériami. Spolu s ďalšími štyrmi krajinami, ktoré nevyhoveli ekonomickým požiadavkám, tak EÚ rozhodla o tom, že so Slovenskom nezačne prístupové rokovania. Jednou z najzávažnejších výhrad EK voči Slovensku bolo prisilné postavenie exekutívy, ktoré spôsobovalo celkovú nestabilitu politických inštitúcií. Podľa Komisie „slovenská vláda nedostatočne rešpektovala deľbu moci zakotvenú v ústave a príliš často nedodržiavala práva opozície“ (*European Commission Report*, 1997, s. 40-41). Prístupový proces Slovenska do EÚ tak bol, na rozdiel od iných krajín, ktoré vstupovali v roku 2004 do EÚ spolu s ním, i tom, či Slovensko dokáže presvedčiť EÚ, že rešpektuje a dodržiava politické kritériá členstva, cez rešpektovanie deľby moci až po garantovanie práv politickej opozície či národnostných menšín. Výsledkom prvotného integračného zlyhania bol priamy tlak EÚ na to, aby Slovensko preukázalo, že je schopné nielen plniť, ale aj dlhodobo udržať demokratické inštitúty. Plnenie (nielen) politických podmienok členstva Komisia pravidelne monitorovala a priamo tak tlačila slovenské inštitúcie k prijímaniu a implementácii opatrení v jednotlivých oblastiach. Osobitne bol monitorovaný vývoj v oblasti antikorupčných opatrení. Nepriamo sa vplyv politickej kondicionality prejavoval prostredníctvom cieľenej podpory EÚ (a iných darcov z jednotlivých členských krajín, USA či zo súkromných zdrojov) v rámci rozvojového programu PHARE, ktorý v parlamentných voľbách 1998 podporil masívnu mobilizačnú kampaň MVO, ktorej výsledkom bola rekordná volebná účasť (84,6%) a víťazstvo parlamentnej opozície. Podpora MVO sa neskončila voľbami 1998, v rámci PHARE 1999 vyčlenila EÚ 4,3 mil. eur na posilnenie občianskej spoločnosti, v roku 2000 vyčlenila ďalších 5,5 mil. eur pre Nadáciu na podporu občianskych aktivít, ktorá prostredníctvom svojich programov podporovala projekty v oblasti demokracie, ľudských práv a menšín. Výsledkom prístupového procesu tak bolo dvojité pôsobenie na národné inštitúcie, tlak EÚ zosobnený v pravidelných hodnotiacich správach o progrese Slovenska v prístupovom procese do EÚ a tlak domácich aktérov (MVO), ktoré za prispenia finančnej pomoci EÚ podporovali prípravu, prijímanie a implementáciu nástrojov napríklad v oblasti antikorupčných opatrení.

Politická kondicionalita prístupového procesu sa teda priamo i nepriamo prejavila v prijímaní antikorupčných opatrení, v podpore mimovládneho sektora, ktorý bol navyše prostredníctvom volieb 1998 čiastočne previazaný s niektorými politickými stranami novej vládnej koalície. Zmenil sa aj postoj novej vlády k MVO, ktorého výsledkom bolo napríklad ustanovenie Rady vlády pre mimovládne organizácie, ktorá sa stala poradným a koordinačným orgánom vlády na podporu mimovládneho sektora, či ustanovenie možnosti darovania 1 % dane z príjmu FO na podporu MVO. Navyše, prístupový proces SR do EÚ bol sprevádzaný snahou Slovenska o členstvo v NATO či OECD, ktorých podmienky prijatia taktiež motivovali slovenské orgány k zvyšovaniu transparentnosti a znižovaniu korupcie vo verejnom živote. Vo svojej hodnotiacej správe v roku 2000 EK konštatovala „ďalší pokrok Slovenska v ochrane a implementácii základných ľudských práv, ktorých zvýšený monitoring a ochranu“ garantoval štát a MVO. Komisia ocenila prijatie infozákona, ktorý podľa nej mohol „prispieť k zvýšeniu transparentnosti vo verejnom živote, účasti občianskej

spoločnosti a facilitácii boja proti korupcii“.<sup>321</sup> O rok neskôr správa poukázala na to, že zákon „prispel k zvýšeniu transparentnosti vo verejnom živote“, ale i to, že „jeho efektívna implementácia je brzdená predovšetkým nejednotnou praxou administratívnych orgánov vo vzťahu k zverejňovaniu utajovaných materiálov a nedostatočným povedomím občanov o existencii zákona“.<sup>322</sup>

Politická kondicionalita prístupového procesu je významným faktorom, ktorý vysvetľuje prijatie opatrení, ktoré v rokoch 1998 – 2003 zvyšovali transparentnosť verejného života a znižovali priestor pre korupciu. Vybudovaný tretí sektor, vybavený skúsenosťami z mobilizačnej kampane vo voľbách 1998 využil získané know-how na podpornú kampaň na prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Kampaň „Čo nie je tajné, je verejné“ bola prvou *policy* kampaňou MVO, ktorej výsledkom bola príprava a schválenie právneho predpisu. Spolu s podporou väčšej časti vládnej koalície je možné vysvetliť, prečo v roku 2000 poslanci NR SR zákon schválili. Čo ale prispelo k udržateľnosti zákona v období druhej Dzurindovej vlády? Rozhodne došlo k oslabeniu faktoru politickej kondicionality prístupového procesu. Od momentu vstupu SR do EÚ sa súčasne aj mení povaha externého tlaku EÚ. Plnoprávne členstvo mení pozíciu Slovenska, členská krajina už nie je vystavená pravidelnému monitorovaniu, ktoré rozhoduje o jej budúcom „bytí“. „Uvoľnenie rúk“ členskej krajiny môže prirodzene viesť k zmenám a k regresu v dosiahnutom stave, ktorý bol ešte prednedávnym podmienkou členstva. Príkladom je postupné „rozkrájanie“ zákona o štátnej službe, ktorý bol predovšetkým výsledkom externého tlaku EÚ na apolitickú a profesionálnu štátnu administratívu. Vďaka politickej kontinuite po voľbách 2002 bol zachovaný vzťah medzi vládou koalíciou a mimovládny sektorom. Aj keď rozhodne nešlo o bezproblémový vzťah, podarilo sa vláde aj MVO dosiahnuť konštruktívnu spoluprácu pri zachovaní intelektuálnej a politickej nezávislosti od vlády.

Výsledkom takéhoto spolužitia nebolo iba zvýšenie podielu z dane, ktoré mohli FO a PO odvieť MVO z jedného na dve percentá, ale aj konkrétna účasť mimovládnych organizácií v prijímaní legislatívnych nástrojov, ktoré pokračovali v zvyšovaní transparentnosti a znižovaní priestoru pre korupciu. Ak za prvej Dzurindovej vlády bol nosným *policy* produktom kampane MVO práve zákon o slobodnom prístupe k informáciám, za druhej Dzurindovej vlády sa takýmto symbolom konštruktívnej, aj keď nie bezproblémovej spolupráce stal ústavný zákon o konflikte záujmov.

Odpor voči zákonu o slobode informácií tak ani počas rokov 2002 – 2006 neprerástol do inštitucionálneho odmietnutia, ale skôr sa prejavoval v individuálnych postojoch povinných orgánov, napríklad členov vlády. V druhej Dzurindovej vláde pôsobil na jednej strane D. Lipšic, minister spravodlivosti a „priateľ informácií“<sup>323</sup> v roku 2004, ale tiež P. Rusko, minister

<sup>321</sup> 2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession. Brussels, 8. 11. 2000, s. 17.

<sup>322</sup> 2001 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession. Brussels, 13. 11. 2001, SEC(2001) 1754, s. 18.

<sup>323</sup> Hodnotenie udeľované v ankete Infočín roka, organizuje každoročne Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation a Nadácia na podporu lokálnej demokracie.

hospodárstva, systematicky odmietajúci zverejňovanie investičných zmlúv v rezorte. V rámci vládnej koalície v rokoch 2002 – 2006 sa však v rozhodujúcich okamihoch našla väčšina, ktorá udržala a v roku 2005 rozšírila pôsobnosť zákona o slobode informácií. Na druhej strane, organizácie mimovládneho sektoru pokračovali v monitorovaní aplikácie zákona,<sup>324</sup> aktívne sa zúčastňovali jeho legislatívnych zmien, ale v neposlednom rade ho využívali aj na oponentúru krokov vlády či iných orgánov verejnej moci. Obdobne tak sa aktívnymi užívateľmi zákona stali médiá, ktorým zákon umožňuje jednoduchšie informovať o verejnom živote.

## 5. HYPOTÉZY A ZÁVERY

Univerzálnosť zákona o slobodnom prístupe k informáciám aj všestrannosť jeho použitia umožňuje, aby mal silného obhajcu v médiách, ktorým uľahčuje investigatívnu činnosť, alebo v mimovládnych organizáciách, ktorým, bez ohľadu na záujmy, ktoré reprezentujú a presadzujú, umožňuje kvalitnejšiu oponentúru či kontrolu verejnej moci. Napriek tomu ani významný počet advokátov súčasnej podoby zákona nedokáže zabrániť opakujúcim sa pokusom infozákon zmeniť. Ani jedna z troch vlád, počas pôsobenia ktorých bol zákon účinný, neprijala zákon bez výhrad. Či sa už usilovali o jeho priamu zmenu (návrh M. Ftáčnika z roka 2002), alebo o zmenu nepriamu (zákon o dohľade z roku 2004), alebo svojou rozhodovacou činnosťou pôsobenie zákona obmedzovali (nezverejňovanie privatizačných zmlúv v rokoch 2002 – 2006). Doterajšie skúsenosti tiež ukazujú, že prístup jednotlivých ministerstiev k sprístupňovaniu informácií sa nelíši ani tak podľa stanoviska príslušnosti ministra, ale skôr podľa osobného postoja konkrétnej osoby stojacej na čele ministerstva.

K udržateľnosti zákona počas prvej a druhej Dzurindovej vlády prispelo najmä to, že spomínaný odpor voči zákonu mal skôr povahu individuálnych rozhodnutí povinných orgánov, či už ich stelesňuje konanie J. Slotu ako primátora Žiliny, D. Močku ako starostu Brunoviec či P. Ruska ako ministra hospodárstva. Odpor k zákonu nikdy nedosiahol inštitucionálny rozmer, ako to hrozí v súčasnosti. Vláda R. Fica zatiaľ niektorými svojimi krokmi naznačuje, že súčasný rozsah prístupu k informáciám považuje za príliš rozsiahly. Ilustruje to konanie Úradu vlády SR a zverejňovanie záznamov z rokovaní vlády, pokus najsilnejšej strany Smer-SD presadiť v druhom čítaní nesúvisiaceho zákona zmenu infozákonu, či postup Ministerstva spravodlivosti SR, ktoré v súdnom spore o sprístupnenie informácií dosiahlo prerušenie konania s cieľom posúdiť súlad infozákonu s ústavou.

Ako sme ukázali, každý pokus zmeniť zákon o slobodnom prístupe k informáciám v sebe obsahuje potenciálne nebezpečenstvo, že jeho rozsah a účinnosť budú obmedzené spôsobom,

---

<sup>324</sup> Pozri napríklad monitoringy *Občan a demokracia*, zamerané na zisťovanie informácií o správnosti postupu úradov pri poskytovaní informácií a spôsobe komunikácie úradov s občanmi. <http://www.oad.sk/?q=infolaw/oadactivities/monitoring>, alebo monitoring a prieskum verejnej mienky, *Infozákon v praxi: právna analýza a názory verejnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2007. [http://www.ivo.sk/ftp\\_folder/produkt\\_4141.pdf](http://www.ivo.sk/ftp_folder/produkt_4141.pdf)

ktorý urobí ústavné právo na informácie v praxi nepoužiteľným. Takýmto obavám totiž nahrávajú nielen formálne pravidlá, ktoré riadia legislatívny proces, ale aj nedostatočná právna sila smernice vlády, ktorá garantuje verejnosti prístup do legislatívneho procesu (hromadná pripomienka). Práve možnosť verejného pripomienkovania niekoľkokrát zabránila obmedzujúcim zmenám infozákona (v rokoch 2002 a 2005). Legislatívny proces obsahuje hneď niekoľko problematických miest. Návrhy na zmeny právnych predpisov je možné predkladať mimo legislatívneho plánu vlády, v prípade, že sa vláda chce vyhnúť verejnému pripomienkovaniu stačí, aby návrh na zmenu zákona predložila prostredníctvom poslanca Národnej rady SR. V extrémnom prípade stačí poslancovi predložiť návrh na zmenu zákona (aj v prípade, ak nesúvisí s prerokovávaným zákonom) počas druhého čítania v pléne NR SR. Práve to je najtemnejšie miesto inak otvoreného legislatívneho procesu. Vzhľadom na to, že navrhnutá zmena sa môže stať súčasťou zákona odsúhlaseného NR SR v priebehu niekoľkých minút, je úloha tradičných advokátov výrazne limitovaná. Dokonca aj rozsiahla databáza údajov, ktoré poskytuje o svojej činnosti NR SR neumožňuje ani s odstupom času zrekonštruovať obsah navrhutej zmeny. Návrhy na zmenu zákona o slobodnom prístupe k informáciám tak otestovali takmer všetky dostupné techniky predkladania návrhov. Infozákon sa menil priamo (v rokoch 2002 a 2005), jeho zmena vyplynula zo súvisiacich predpisov (v roku 2004) alebo ju navrhovateľ ukryl do nesúvisiaceho predpisu (v roku 2004, išlo o zákon o dohľade), dokonca až v rámci druhého čítania (v roku 2007, zákon o reklame). Ostatný návrh novely zákona (z augusta 2007), ktorý zatiaľ zastal v rámci legislatívneho procesu na úrovni vlády, prináša opodstatnené obavy z toho, čo sa stane v prípade, ak sa dostane do Národnej rady SR.

Aj aplikácia zákona predstavuje permanentnú výzvu. Niektoré opakovane medializované kauzy absolútneho ignorovania infozákona samosprávou (Brunovce, Žilina v rokoch 2002 – 2006), môžu mať až anekdotický charakter, ktorý sa stráca v momente, ako sa z daného primátora stane predseda vládnej strany. Problematickým sa tiež ukazuje byť vzťah vlády či jednotlivých ministerstiev k privatizačným zmluvám a vôbec k situáciám, v ktorých vláda spolupracuje so súkromnými subjektmi. Ostatný príklad, keď ministerstvo financií v októbri 2007 utajilo analýzu o vplyve PPP projektov pri stavbe diaľnic v situácii, keď sa štát mieni na desaťročia zaviazat' k vynakladaniu desiatok miliárd korún z verejných prostriedkov ukazuje, že tendencia vlády sťažovať prístup k informáciám je príznačná pre akúkoľvek vládu. Úplne nepokrytou zostáva oblasť tvorby pozícií Slovenska k právnym predpisom EÚ. Návrhy pozícií nie sú zverejňované, a to aj napriek tomu, že výkon výraznej časti právomocí Slovenska sa realizuje na úrovni inštitúcií EÚ.

Do akej miery udržateľná je dnešná podoba infozákona za vlády R. Fica sa ukáže pri novelizácii zákona, ktorú pripravilo Ministerstvo spravodlivosti SR z dôvodu rozšírenia prístupu osôb so zmyslovým postihnutím. To isté ministerstvo, ktoré chce v novele prístup k informáciám rozšíriť, zároveň v rámci prebiehajúceho súdneho sporu so žiadateľkou o informácie navrhlo krajskému súdu, ktorý si návrh osvojil, iniciovať preskúmanie súladu infozákona (zverejňovanie informácií o mzde) s Ústavou SR. Ako argumentuje v podaní Krajský súd v Bratislave, sprístupnenie platových informácií u taxatívne vymedzeného počtu osôb platených z verejných zdrojov je

v rozpore so „základným ľudským právom na ochranu osobných údajov, pričom garantovanie tejto ochrany je v zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy SR dôvodom obmedzenia **politického** práva na informácie“ (zvýraznené v podaní súdu).<sup>325</sup>

## LITERATÚRA

1. *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels, 8. 11. 2000, s. 17.
2. *2001 Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession*. Brussels, 13. 11. 2001, SEC(2001) 1754, s. 18.
3. *European Commission, Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession*, European Commission, Brussels 1997, s.40 – 41.
4. *Do pozornosti ministra*. *Sme*, 23. 7. 2005. <http://www.sme.sk/c/2309892/do-pozornosti-ministra.html>
5. *Florini, A.: Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*. In: *Pleskovic, B. and Stiglitz, J., eds., Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Washington, DC: The World Bank, 2000
6. *FAIR-PLAY: Neštandardné tendre na údržbu ciest v žilinskom VÚC*. SITA, 6. 2. 2006.
7. *Harabin chce otvoriť infozákon, SNS ho meniť*. *Sme*, 25. 8. 2007. <http://www.sme.sk/c/3455660/infozakon-je-ohrozeny.html>
8. *Harabin infozákon meniť nechce*. *Sme*, 9. 2. 2007. <http://www.sme.sk/c/3137923/harabin-infozakon-menit-nechce.html>
9. *Informácie treba obmedziť, myslí si minister Ftáčnik*. *Sme*, 15. 8. 2001. <http://www.sme.sk/c/95346/informacie-treba-obmedzit-mysli-si-minister-ftacnik.html>
10. *Infozákon bude menej účinný*. *Sme*, 22. 7. 2005. <http://www.sme.sk/c/2308777/infozakon-bude-menej-ucinny.html>
11. *Infozákon si môžu poslanci upraviť*. *Sme*, 24. 1. 2008. <http://www.sme.sk/c/3694171/infozakon-si-mozu-poslanci-upravit.html>
12. *Infozákon stráca zuby*. *Sme*, 17. 8. 2005. <http://www.sme.sk/c/2343039/infozakon-straca-zuby.html>
13. *Infozákon v praxi: právna analýza a názory verejnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 2007. [http://www.ivo.sk/ftp\\_folder/produkt\\_4141.pdf](http://www.ivo.sk/ftp_folder/produkt_4141.pdf)
14. Islam, R.: *Does more Transparency Go along with Better Governance?* In: *Economics & Politics*, Vol. 18, No. 2, júl 2006, s. 121 – 167. <http://ssrn.com/abstract=909633>
15. *Koalícia chce zmeniť infozákon*. *Sme*, 8. 2. 2007. <http://www.sme.sk/c/3136144/koalicia-chcela-zmenit-infozakon.html>

---

<sup>325</sup> Podanie Krajského súdu Bratislava, 20. 12. 2007, RVP 2127/07, na preskúmanie súladu ust. § 9 ods. 3 zák. č. 628/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zák. č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2, čl. 13 ods. 2, 3 a 4, čl. 19 ods. 1, 3, čl. 22 ods. 1 a čl. 26 ods. 4 ústavy. [http://www.concourt.sk/podanie.do?id\\_spisu=108515](http://www.concourt.sk/podanie.do?id_spisu=108515)

16. *Kontinuita hanby*. *Sme*, 23. 3. 2006. <http://www.sme.sk/c/2644159/kontinuita-hanby.html>
17. *Kopčák poukazuje na snahu lobovať za zmenu zákona*. *Sme*, 7. 3. 2001. <http://www.sme.sk/c/15837/primator-presova-kopcak-navrhne-upravit-tri-ustanovenia.html>
18. *LANGOŠ: Krok prešovskej radnice je absolútnym nepochopením slobody*. SITA, 4. 2. 2001.
19. *MVO: Proti zrušeniu zoznamov utajovaných skutočností*. SITA, 4. 2. 2003.
20. *NATO: Rychak podporuje nový zákon o ochrane utajovaných skutočností*. SITA, 11. 6. 2003.
21. *Nové utajovanie informácií dáva viac možností úradom utajovať*. SITA, 4. 5. 2004.
22. *Od mailu k dymovým signálom*. *Sme*, 16. 8. 2001. <http://www.sme.sk/c/96079/od-mailu-k-dymovym-signalom.html>
23. *PREŠOV: Primátor Kopčák si nemyslí, že mesto porušilo infozákon*. SITA, 2. 2. 2001.
24. *Primátor Prešova Kopčák navrhne upraviť tri ustanovenia*. *Sme*, 7.3.2001. <http://www.sme.sk/c/15837/primator-presova-kopcak-navrhne-upravit-tri-ustanovenia.html>
25. *Prístup k informáciám je ohrozený*. *Sme*, 13. 8. 2005. <http://www.sme.sk/c/2338326/pristup-k-informaciam-je-ohrozeny.html>
26. *Sedem Ftáčnikových prešlapov*. *Sme*, 5. 3. 2002. <http://www.sme.sk/c/258632/sedem-ftacnikovych-preslapov.html>
27. *Stiglitz, J.: On Liberty, the Right To Know, and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford Amnesty Lecture, Oxford, U.K., January 27, 1999.
28. *Súd o záznamoch z vlády nerozhodol*. *Sme*, 30. 3. 2007. <http://www.sme.sk/c/3221754/sud-o-zaznamoch-z-vlady-nerozhodol.html>
29. *Tavares, S. C.: Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption?* Online at <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/3560/>, MPRA Paper No. 3560, posted 07. November 2007
30. *Tri roky v jednom meste*. *Sme*, 18. 7. 2005.
31. *Únii miest Slovenska sa nepáči novela infozákona*. TASR, 31. 1. 2008. <http://www.sme.sk/c/3705777/Unii-miest-Slovenska-sa-nepaci-novela-infozakona.html>
32. *Úradníkom sa nepáči infozákon, je vraj o ničom*. *Sme*, 14. 11.2 001. <http://www.sme.sk/c/159119/uradnikom-sa-nepaci-infozakon-je-vraj-o-nicom.html>
33. *Vláda zmeny v infozákone naplánovala až na marec*. *Sme*, 16. 8. 2001. <http://www.sme.sk/c/95983/vlada-zmeny-v-infozakone-naplanovala-az-na-marec.htm>
34. *Výzva ministromi spravodlivosti Štefanovi Harabinovi*. 7. 9. 2007, <http://changenet.sk/?section=spr&x=289001>.
35. *Zlý návrh zverejnili vraj omylom*. *Sme*, 9. 3. 2002. <http://www.sme.sk/c/262680/zly-navrh-zverejnili-vraj-omylom.html>

# ADMINISTRATÍVNE NÁSTROJE

## PROJEKT „SÚDNY MANAŽMENT“ AKO PROTIKORUPČNÝ NÁSTROJ

*Katarína Staroňová*

### 1. ÚVOD A DETAILNÝ OPIS NÁSTROJA

Nasledujúca prípadová štúdia sa venuje kľúčovému projektu zrýchlenia súdneho konania s protikorupčnými aspektmi a zlepšením vymožitelnosti práva, tzv. **súdneho manažmentu**, ktorý realizovali dve vlády Mikuláša Dzurindu od mája 1999 s pokračovaním až do roku 2005. Súdny manažment pozostáva z viacerých komponentov a je previazaný aj s inými reformami, ktoré v rezorte súdnictva počas tohto obdobia prebiehali. Dva najdôležitejšie komponenty súdneho manažmentu sú zmena organizácie práce súdu a elektronická podateľňa, ktorá umožňuje náhodným spôsobom pridelovať prípad sudcovi. Systém založený na informatizácii súdnictva a náhodnom pridelovaní súdnych prípadov má významný protikorupčný efekt. Súdny manažment tak predstavoval najväčšiu zmenu vo vnútornom chode súdov za posledné desaťročia.<sup>326</sup>

Cieľom zmeny organizácie práce súdu bolo odbremeniť sudcu od administratívnej práce a vytvoriť mu podmienky pre rozhodovaciu činnosť. Projekt spočíval v rozsiahlej informatizácii súdnictva, pričom sa menil celý obeh spisov na súde, ktorý bol pokladaný za jednu z dôležitých príčin prieťahov v súdnom konaní. Súčasťou súdneho manažmentu je elektronická podateľňa, ktorá zabezpečuje, že po prijatí žaloby je určovaný sudca, ktorý bude v žalobe rozhodovať, náhodným výberom pomocou elektronického programu. Náhodný výber sudcu je aj transparentný úkon, ktorý prebieha pred očami toho, kto žalobu podáva. Každú žalobu, ktorá príde na súd, zapíše pracovník v podateľni do elektronického registra a nechá program náhodným spôsobom prideliť k prípadu sudcu. Klesá tým riziko korupcie pri rozdeľovaní prípadov. A nemôže sa stať, že žalobca bude čakať niekoľko mesiacov alebo rokov, kým spis odíde z podateľne. Elektronický program vylučuje na súde manipuláciu s pridelovaním vecí sudcovi na rozhodovanie.

Keďže snaha projektu „Súdny manažment“ bola zároveň výrazne odbremeniť sudcu od administratívnej práce bez zvýšenia počtu pracovníkov na súde, je potrebné vnímať tento nástroj v kontexte celkovej reformy súdnictva, predovšetkým zavedením vyšších súdnych úradníkov na sudy, t. j. schválením zákona č. 425/2002 Z. z. o vyšších súdnych úradníkoch

<sup>326</sup> Pozri Procházka – Jablonka – Lipšic – Pirošík – Valko (2003).

s účinnosťou od 1. januára 2004. Cieľom bolo odbremeniť sudcov najmä od formálnych úkonov, ktoré v kontinentálnych súdnych systémoch vykonávajú už dlhé obdobie súdni úradníci. Pre štát je z tohto pohľadu výhodnejšie sústrediť intelektuálny potenciál sudcu na vyššie uvedené významné činnosti a jednoduchšiu, viac menej formálnu agendu a prípravu spisu zveriť súdnym úradníkom. Nasledujúca prípadová štúdia však nesleduje zavedenie vyšších súdnych úradníkov na sudy, ale sústreďuje sa len na projekt „Súdny manažment“ tak, ako bol vyššie charakterizovaný.

## 1.1. ORGANIZÁCIA PRÁCE SÚDU PRED REFORMOU

Úlohou projektu „Súdny manažment“ bolo nájsť také postupy vybavovania súdneho spisu a takú organizáciu práce súdu, ktorými sa dosiahne efektívnejšie vybavovanie súdneho spisu, a to bez možnosti korupčnej manipulácie so spisom. V prípade vybavovania súdneho spisu ide teda najmä o ovplyvnenie dĺžky vybavovania veci od jej príchodu na súd po jej skončenie pri dodržaní právnych predpisov SR a zároveň o vytvorenie podmienok pre kvalitnú rozhodovaciu činnosť súdu.

Projekt „Súdny manažment“ sa zaoberal vnútornými faktormi efektívnosti vybavovania súdneho spisu,<sup>327</sup> a to: vnútornou organizáciou práce súdu (rozvrh práce) a kolobehom vybavovania súdneho spisu, kvalitou sudcov a zamestnancov súdu podieľajúcich sa na vybavovaní súdneho spisu.

Podľa starého (predreformného) pracovného postupu podateľňa súdu prijala návrh na začatie konania (aj všetky iné podania), na kópii podania pre účastníka vyznačila ručne dátum podania, počet príloh a prijaté podanie si prebrala príslušná súdna kancelária. Vedúca kancelárie vyznačila prijatý návrh ručne do príslušného súdneho registra, založila spisový obal s číslom konania podľa zápisu v príslušnom registri a predložila spis sudcovi určenému podľa rozvrhu práce súdu. Veci pridelovala sudcom na základe subjektívneho princípu. Časový údaj, kedy bol spis sudcovi predložený a kedy ho prvýkrát prevzal, bol nezistiteľný, pretože v spisoch sa neuvádzal. Nepochybne zistiteľný bol iba dátum, kedy podanie prevzal súd a kedy sudca v spise urobil prvý pracovný úkon. Medzi časom, kedy bol spis predložený sudcovi a kedy v ňom sudca urobil pracovný úkon, môže uplynúť rôzne dlhý čas, ktorý závisí od sudcu. Prvé pracovné úkony sudcu väčšinou nesmerovali k rozhodnutiu vo veci, ale k administratívnym úkonom, aby doplnil náležitosti, napríklad chýbajúce opisy návrhov alebo úkon pre kanceláriu, aby odoslala opis návrhu odporcovi na písomné vyjadrenie v určenej lehote. Sudca tak robil množstvo rutinných rozhodnutí<sup>328</sup> a pre nedostatok času potom odkladal závažné a rozhodujúce

<sup>327</sup> Uvedený popis situácie vychádza z Rozboru fungovania Okresného súdu v Banskej Bystrici pred a po zavedení pilotného súdneho manažmentu – Dubovcová (2002).

<sup>328</sup> Za rutinné použitie práva podľa obč. súdneho poriadku alebo podľa niektorých hmotnoprávných ustanovení sa považuje také použitie práva, ktoré sa sústavne opakuje alebo právny problém je dostatočne judikovaný a jeho riešenie je v práve ustálené.



prípady a vybavoval ich s nekonečnými priet'ahmi v konaní. Opäť sa opakovala situácia, že prípadné zdržanie vo vybavovaní bolo spätne neidentifikovateľné, lebo ho mohli spôsobiť tri subjekty (zapisovateľka, vedúca kancelárie, sudca). Rozbor vybavovania súdneho spisu tak ukázal, že:

- je možný vznik priet'ahov v konaní bez možnosti presného určenia zodpovednosti,
- činnosť sudcu je zahľtená rutinným rozhodovaním,
- účastníci konania nemajú relevantné informácie o spise, o žalobe.

Tieto zistenia potvrdzovali aj opakované prieskumy verejnej mienky v rokoch 1999 – 2004,<sup>329</sup> kde až 60 % respondentov uviedlo, že korupcia na súdoch a na prokuratúre existuje a je veľmi rozšírená. Ďalších 25 % respondentov je presvedčených, že korupcia existuje, ale nevie posúdiť mieru jej rozšírenia a iba 1 % si myslí, že korupcia v tejto oblasti neexistuje. Dlhodobý negatívny názor verejnosti na vysokú mieru korupcie v justícii sa vo veľkej miere vzťahuje na pretrvávajúci problém neúmerne **dlhých čakacích lehôt**, ktoré negatívnym spôsobom vplyvajú na vymáhateľnosť práva. Najhoršia situácia bola u občianskoprávných a obchodných agend, kde na okresných súdoch priemerné doby vybavenia podaní dosahovali až 15 mesiacov (tabuľka 1). Tento stav potvrdila aj anonymná anketa<sup>330</sup> na Okresnom súde v Banskej Bystrici v úvodných fázach projektu „Súdny manažment“. Z výsledkov ankety bolo zrejmé, že účastníci sa cez úplatok domáhali skorého rozhodnutia ich prípadu, a že na korupcii sa podieľa aj časť administratívny a osoby mimo súdov – advokáti, komerční právnici, správcovia konkurznej podstaty.

### Tabuľka 1

#### Vývoj priemerných čakacích lehôt na okresných súdoch SR v rokoch 2002 – 2005 (v mesiacoch)

Agenda/rok	2002	2003	2004	2005
Trestné veci	4,22	4,62	5,41	5,57
Veci starostlivosti o maloletých	7,65	8,39	8,83	8,88
Veci obchodné	13,82	14,64	16,75	14,99
Veci občianskoprávne	13,36	14,63	15,46	14,82
<b>Celkový priemer</b>	<b>9,76</b>	<b>10,57</b>	<b>11,61</b>	<b>11,07</b>

Zdroj: Valentovič a kol. (2007).

<sup>329</sup> TIS (2004).

<sup>330</sup> Na základe podrobnej analýzy anketových odpovedí bol súd schopný vykonať aj okamžité nápravy prostredníctvom administratívnych a informačných nástrojov, akými sú napríklad:

- a) zapisovanie ľudí, ktorí navštívili sudcov mimo pojednávania;
- b) zverejnenie rozvrhu prác súdu;
- c) anketové lístky s možnosťou anonymne uviesť, či sa občan na tomto súde stretol s korupciou alebo s iným neetickým správaním;
- d) účastníci konania sú okamžite poučení, že so sudcom sa môže stretnúť iba na pojednávaní, v opačnom prípade ide o nevhodné správanie, atď.

Pozri viac Mišovičová (2002) a Dubovcová (2003).

## 1.2. REFORMNÉ OBDOBIE 1999 – 2005

Samotná realizácia súdneho manažmentu bola rozdelená do niekoľkých etáp. Pilotná testovacia fáza sa realizovala na Okresnom súde v Banskej Bystrici, kde sa aj začalo v máji 1999 pod vedením sudkyne Jany Dubovcovej s pilotnou realizáciou informačného systému „Podateľňa – registre“. Projektový tím pripravil podrobný rozbor pohybu súdneho spisu na jednotlivých oddeleniach a v jednotlivých druhoch konania. Členovia tímu vypracovali tiež viaceré varianty obehu spisu a uskutočnili analýzu o náplni práce sudcu, tajomníčky, zapisovateľky a vedúcej kancelárie v jednotlivých oddeleniach. Cieľom bolo preveriť a vylepšiť pracovné postupy používané na súdoch, optimalizovať ich a overiť v pilotnej prevádzke. Pracovné postupy odskúšali experimentálne od 1. augusta 2000 na časti pracoviska, ktorá pokračovala v ich používaní v rutinej prevádzke od 1. januára 2001. Po niekoľkomesačnom sledovaní pilotného projektu bolo možné konštatovať, že:<sup>331</sup>

- program zabezpečuje pridelovanie súdnych spisov na rozhodnutie sudcom náhodným výberom sudcu, bez možnosti zásahu ľudského činiteľa;
- program zabezpečuje podanie informácie o čísle konania a o tom, komu je spis pridelený na prerokovanie a rozhodnutie do troch minút od podania žaloby;
- program zabezpečuje vyhľadávanie súdnych spisov a informácie o nich v priebehu niekoľkých sekúnd (lustrácia súdnych spisov);
- skrátil sa čas od podania žaloby do vytýčenia prvého pojednávania vo veci z doterajších priemerne 73 dní na 49 dní;
- skrátil sa čas medzi prvým a druhým pojednávaním priemerne z 38,8 dní na 16 dní;
- kým podľa predchádzajúceho pracovného postupu v 90 súdnych spisoch sudca a traja pracovníci súdu museli od podania návrhu do vytýčenia prvého pojednávania vo veci vykonať 2 103 pracovných úkonov, podľa nového postupu sudca a dvaja pracovníci vykonajú iba 561 úkonov v rovnakom množstve spisov;
- o 70 % sa zvýšil počet rozhodnutých vecí do troch mesiacov od podania návrhu na začatie súdneho konania, niektoré zo súdených vecí sa od augusta 2000 dostali na pojednávanie už tretíkrát, teda je predpoklad, že o nich bude čoskoro rozhodnuté;
- novým pracovným postupom sa zvýšili nároky na prácu súdnej administratívy, ktorá teraz pripravuje súdny spis sudcovi na pojednávanie. Tým sudca ušetril 78 % pracovného času, ktorý doteraz venoval administratívnym úkonom.

Skúsenosti z Banskej Bystrice boli teda veľmi pozitívne z hľadiska transparentnosti konania, ale aj z hľadiska šetrenia času a zvýšenia efektivity.

V ďalšej fáze sa projekt „Súdny manažment“ zaviedol na všetky krajské a okresné sudy v SR. Schválením zákona o súdnej rade<sup>332</sup> sa od 1. júna 2002 systém náhodného pridelovania súdnych

<sup>331</sup> Ruppli (2001).

<sup>332</sup> Zákon o súdnej rade č. 185/2002 Z. z., s účinnosťou od 1. júna 2002.

spisov, tzv. elektronická podateľňa stal povinným, keďže zákon stanovuje, že veci sa – (§ 26(2) – „v súlade s rozvrhom práce pridávajú sudcom a vyšším súdnym úradníkom náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov“ schválených Ministerstvom spravodlivosti SR tak, „aby bola vylúčená možnosť ovplyvňovania pridelenia vecí“. Zákon neumožňuje žiadnu výnimku. Modernizácie technických zariadení, počítačov a serverov a inštalácia elektronických podateľní na všetkých súdoch sa realizovala do konca roku 2002.<sup>333</sup>

Cieľom projektu bolo, aby sudca vykonával iba rozhodovacia činnosť a úkony s tým spojené, a aby ostatní zamestnanci pre neho pripravovali spis z administratívnej stránky a vyhotovovali mu potrebné podklady pre rozhodnutia, aj jednoduché rozhodnutia. Z tohto dôvodu sa v ďalšej fáze pripravil nový zákon o vyšších súdnych úradníkoch,<sup>334</sup> aby sa sudcovia viac sústredili na rozhodovanie vo veci samej ako na technickú a formálnu stránku. Súdny úradník v občianskom súdnom konaní tak rozhoduje napríklad o poriadkovej pokute, o platbách pre svedka, znalca a tlmočníka. Vyšší súdny úradník môže ako samostatnú činnosť vykonávať aj skutkový a právny rozbor veci.

Podmienkou úspešnej implementácie používania nových pracovných postupov na súdoch, ktoré z projektu „Súdny manažment“ vyplývajú, je využitie ďalších administratívnych nástrojov – budovanie kapacity všetkých profesijných skupín, ktoré s novou agendou pracujú ako jednotný tím (sudca, vyšší súdny úradník, tajomníčka a ostatní úradníci súdu). Na uľahčenie jeho zavedenia v praxi slúžil manuál pre potreby podateľne okresných súdov, ktorý vysvetľoval pracovné postupy pri zaraďovaní spisov do súdnych registrov. Projekt priblížil aj krátky inštruktážny film pre sudcov a administratívnych pracovníkov justície. Samotné školenia projektu sa úspešne realizovali v rokoch 2002 – 2003.

Následne v rokoch 2004 – 2006 prebiehala posledná fáza zefektívňovania a stransparentňovania súdneho systému v SR, a to prípravou podmienok pre rozšírenie publikovania súdnych rozhodnutí, vrátane publikovania súdnych rozhodnutí na internete.<sup>335</sup> Rozhodnutia okresných a krajských súdov v civilných a občianskoprávných veciach môže občan nájsť zverejnené aj na internete od 26. mája 2006.<sup>336</sup> Ministerstvo spravodlivosti SR spolu so zverejňovaním súdnych rozhodnutí začalo zverejňovať na svojej internetovej stránke aj prehľad pojednávaní na súdoch v obchodných, civilných a trestných veciach.

<sup>333</sup> Takmer dve tretiny z nich boli nakúpené z predvstupových fondov Phare.

<sup>334</sup> Zákon o vyšších súdnych úradníkoch č. 425/2002 Z. z, účinnosť zákona od 1. januára 2004.

<sup>335</sup> Rozšírenie uverejňovania súdnych rozhodnutí na internete je aj predmetom viacerých odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy, predovšetkým odporúčania č. R(95)11 týkajúceho sa výberu, spracovania, prezentácie a archivovania súdnych rozhodnutí v právnych informačných vyhľadávacích systémoch a odporúčania Rec (2001) o poskytovaní súdnych a iných právnych služieb občanom prostredníctvom nových technológií.

<sup>336</sup> Občania môžu rozhodnutie nájsť na stránke ministerstva spravodlivosti <http://www.justice.gov.sk>, a to prostredníctvom systému JASPI. Ide o právoplatné rozhodnutia, v ktorých však nie sú zverejnené osobné údaje účastníkov konania.

Od 1. januára 2007 funguje aj elektronický systém kontroly práce sudcov, ktorý poskytuje informácie o počte neukončených prípadov. Zoradiť sa dajú podľa súdov, sudcov či podľa toho, ako dlho sú už otvorené. Prístup do elektronickej databázy má zatiaľ vedenie ministerstva i sudcovia. Verejnosti by mal byť zoznam prístupný od 1. júla 2008. Na internete by sa tak podľa spisovej značky dal nájsť konkrétny prípad a zistiť, kedy bolo posledné pojednávanie, kedy je vytyčené ďalšie, prípadne prečo súd v danej veci nekoná.

## **2. VPLYV NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE**

Model účinnosti tohto nástroja na zníženie korupcie je viditeľný v troch rovinách:

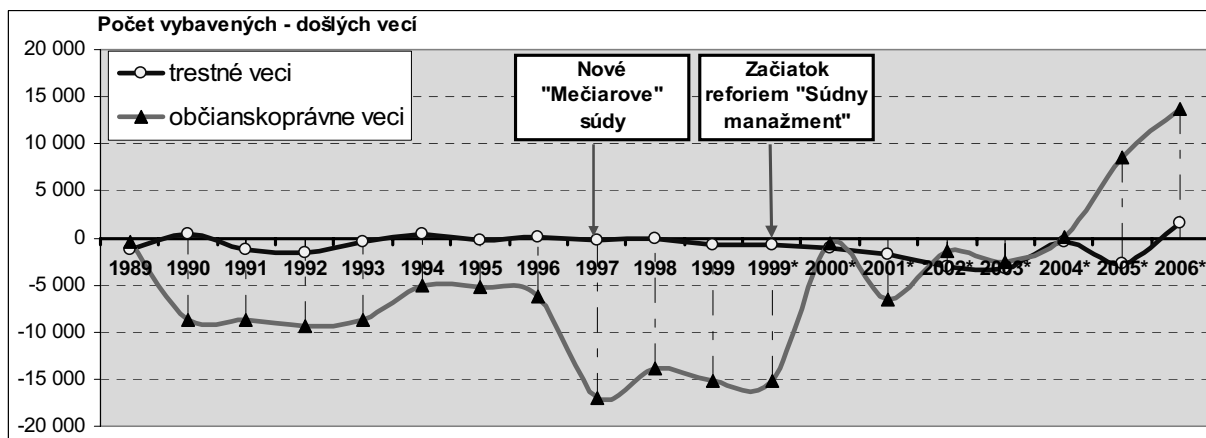
- a) administratívna reorganizácia práce, nové technické vybavenie a zavedenie nových pozícií pomáhajú efektívnejšiemu výkonu súdnictva, a tým skráteniu dĺžky konania (a vyhnutiu sa potenciálnemu úplatku na skrátenie tejto lehoty);
- b) náhodné pridelenie spisov počítačovým programom eliminuje voľnosť v rozhodovaní a tým ďalší potenciálny priestor pre korupciu v snahe ovplyvniť výsledok, prípadne dĺžku konania zabezpečením konkrétneho, účastníkom vybratého sudcu, ktorý o veci rozhoduje;
- c) možnosť sledovať kolobeh spisu v počítači stransparentňuje celý proces, je možné sledovať, kde dochádza k prieťahom a z akých dôvodov, a následne vytvoriť administratívne opatrenia na ich elimináciu, čo umožňuje zvýšenú vnútornú i verejnú kontrolu.

**Nová organizácia práce** súdu nespočívala iba v tom, že sudy boli vybavené výpočtovou technikou, ale v prvom rade v novej delbe práce pri vybavovaní súdnych spisov, ktorá zefektívnila činnosť súdov a minimalizovala tak podmienky pre vznik korupcie. Podateľňa prijme návrh, založí súdnu evidenciu – registre, založí spisový obal, vydá potvrdenie o prijatí veci s číslom konania a s uvedením mena sudcu povereného konaním a rozhodnutím o návrhu, o zaplatení súdneho poplatku a počte príloh – čiastočne nahrádza prácu vedúcej kancelárie. Takto vybavený spis predkladá tajomníčke senátu, ktorá tak, ako predtým sudca, v spolupráci s asistentkou vybavuje spis až do chvíle, keď je pripravený na pojednávanie, až potom ho predkladá sudcovi. Asistentka čiastočne nahrádza prácu vedúcej kancelárie, lebo vedie registre senátu a vykonáva štatistiku a výkazníctvo za senát. Prvý úkon sudcu v 98 % prípadov vedie k rozhodnutiu, lebo sudca buď vytyčuje termín pojednávania alebo v dovolených prípadoch priamo rozhodne a iba v minimálnom počte vráti vec na doplnenie tajomníčke (2 %). Rozdiel je aj v stave spisu, ktorý sa predkladá sudcovi na prvý úkon, keď podľa nového pracovného postupu ide o spis pripravený na rozhodnutie alebo na pojednávanie, pretože čas od podania žaloby po predloženie spisu sudcovi bol využitý veľmi efektívne. Sudca pritom nebol pracovne zaťažovaný a môže sa venovať sudcovskej práci v iných spisoch. Podľa starého postupu to bol spis so žalobou, ktorý ešte len čakal na úkony sudcu, aj administratívy.

Od zavedenia súdneho manažmentu sa čas od podania žaloby cez založenie súdneho spisu, kolkovej poštovej knihy, pridelenia čísla súdneho konania až po určenie zákonného sudcu skrátal na priemerne len tri minúty. Čas od pridelenia spisu sudcovi do prvého rozhodnutia sa skrátal z tristo na štyridsaťosem dní, čas od podania žaloby do prvého pojednávania zo sedemdesiatich troch na štyridsaťdeväť dní.<sup>337</sup> Pre posúdenie celkovej výkonnosti súdov má však vyššiu vypovedaciu hodnotu vzťah medzi došlými a vybavenými vecami, ktorý vo svojej analýze stavu súdnictva uviedli Valentovič – Marušinec – Pilát (2007). Pokiaľ je toto číslo záporné, sudy „nestíhajú“ a dochádza k navrhovaniu nevybavených spisov z minulosti. Naopak, pri kladných hodnotách sudy môžu znižovať počet nahromadených sporov z minulosti, čím dochádza k „vyčisťovaniu stola“. Podľa autorov z údajov štatistickej ročenky MS SR o agendách občianskoprávných vecí vyplýva, že až do roku 1999 sudy neboli schopné vyrovnávať sa s náporom každoročne dochádzajúcich nových nápadov (pozri graf 1). V roku 2000, keď v problematickej oblasti občianskoprávných vecí bol po prvýkrát od roku 1989 pomer medzi došlými a vybavenými vecami vyrovnaný, sa situácia začína stabilizovať. K celkovému obratu však došlo až po roku 2004, keď sudy začali vybavovať agendy rýchlejšie, ako tieto stíhali prichádzať, čím mohlo dôjsť k začatiu postupného znižovania bremena z minulosti. Tento trend korešponduje so zavedením súdneho manažmentu na jednotlivé sudy.

### Graf 1

#### Vývoj schopnosti súdov vyrovnávať sa s náporom došlých agend v rokoch 1989 – 2006



Zdroj: Valentovič – Marušinec – Pilát (2007).

Systém súdneho manažmentu obsahuje významný protikorupčný prvok – **generátor pridelenia spisov sudcom náhodným výberom** a bez zásahu ľudského činiteľa, t. j. nie je možné determinovať pridelenie vecí konkrétnemu sudcovi. Program vykonáva výber na základe prvku náhodnosti, a to bez možnosti ovplyvniť systém zvnútra súdu. Tým sa eliminuje možnosť poskytnutia úplatku za zabezpečenie konkrétneho sudcu, prípadne úplatku za zabezpečenie priaznivého výsledku konania. Od zavedenia súdneho manažmentu sa pridelenie sudcu koná

<sup>337</sup> Predkladacia správa Ministerstva spravodlivosti SR (2004).

priamo pred očami účastníka v čase podania žaloby priamo na podateľni. Podľa výsledkov na niektorých súdoch od podania žaloby, cez založenie spisu, kolkovej poštovej knihy, pridelenia čísla súdneho konania až po určenie zákonného sudcu uplynú priemerne iba tri minúty. Následne je počas trvania celého konania možné z evidencie v každej chvíli presne zistiť (z pohľadu dátumu, obsahu aj hodiny a minúty), u koho sa práve spis nachádza a z akého dôvodu – tieto informácie môžu mať v danom okamihu sudca, tajomníčka senátu, asistentka senátu aj predseda súdu naraz a tým sa technicky otvorili dvere zverejňovaniu rozhodnutí a následnej verejnej kontrole. Elektronické sledovanie spisov sprostredkúva informácie a prehľad o výkonnosti jednotlivých sudcov i súdov. Elektronická kontrola umožňuje zistiť posledný meritórny úkon sudcu v konkrétnom spise, a v prípade nekonania a prietahov vyvodit' disciplinárne dôsledky. V systéme sa štatisticky evidujú prípady staré jeden a pol až šesť rokov.

Pokiaľ ide o rozsah a mieru rozšírenia korupcie pred a po zavedení projektu „Súdny manažment“, tú je možné posúdiť len na základe prieskumov vnímania korupcie v oblasti súdnictva ako takom, teda bez priamej kauzálnosti. V tomto smere Transparency International pravidelne uskutočňuje prieskumy verejnej mienky o vnímaní korupcie v jednotlivých oblastiach verejného sektora. Vnímanie korupcie na súdoch sa od roku 2002 znížilo o 13 percentuálnych bodov (v roku 2002 si 60 % občanov myslelo, že úplatkárstvo existuje a je veľmi rozšírené, zatiaľ čo v roku 2006 si to myslelo 47 %).<sup>338</sup> Hoci vnímanie výskytu korupcie v tomto prostredí v absolútnych číslach je stále veľmi vysoké, trend je pozitívny. Výpovednejšie a ešte pozitívnejšie sú údaje Svetovej banky,<sup>339</sup> ktorá v súvislosti s korupčným správaním na súdoch prináša prieskum BEEPS, týkajúci sa okrem iného aj vnímania činnosti súdov podnikateľskými subjektmi. Ide teda o prieskum medzi subjektmi, ktoré aj najviac prichádzajú do styku s prácou súdov. Zatiaľ čo v roku 2002 uviedlo 12 % firiem pôsobiacich na Slovensku, že podplácanie sudcov považujú za častý jav, v roku 2005 to boli už len 2 %.

Veľmi zaujímavé sú však výsledky z anonymnej ankety, ktorá sa pravidelne realizovala na pilotnom okresnom súde v Banskej Bystrici<sup>340</sup> medzi návštevníkmi súdu, kde sa projekt „Súdny manažment“ testoval, keďže iné údaje o rozšírení korupcie so snahou ovplyvniť výber sudcu neexistujú. V odpovediach na anketové otázky respondenti často uvádzali, že dôvodom pre korupciu bolo zabezpečiť si pre rozhodovanie vo veci konkrétneho, nimi vybratého sudcu, hoci cieľom bolo nie vždy ovplyvnenie výsledku, ale rýchle alebo pomalé konanie. Postupne v priebehu dvoch rokov od zavedenia súdneho manažmentu sa z odpovedí úplne vytratilo, že niekto chcel poskytnúť úplatok, alebo sa pokúsil o zabezpečenie si konkrétneho sudcu pre rozhodnutie vo veci. Vytratilo sa z nich tiež oznámenie o poskytnutí úplatku za zabezpečenie zrýchlenia súdneho konania v každom druhu súdnej agendy.

<sup>338</sup> Sičáková-Beblavá – Nechala (2006).

<sup>339</sup> *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (EBRD – World Bank, 2006).

<sup>340</sup> Dubovcová (2003).

### 3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

#### 3.1. TRAJEKTÓRIA SCHVAĽOVANIA

V svojom programovom vyhlásení si vláda SR v rokoch 1998 – 2002 stanovila ako cieľ „vytvorenie nevyhnutných podmienok k reálnemu uplatneniu ústavného práva na nezávislé a nestranné súdnictvo“,<sup>341</sup> pretože podľa dostupných informácií na súdoch dochádza k podozreniu z korupcie najmä v súvislosti so záujmom účastníkov konania na zrýchlení súdneho konania.<sup>342</sup> Jedným z krokov bol aj projekt známy pod názvom „Súdny manažment“, ktorý je založený na zmene organizácie práce súdu s cieľom odbremeniť sudcu od administratívnej práce a vytvoriť mu podmienky pre rozhodovaciu činnosť a tým zrýchliť a zefektívniť súdne konanie. Projekt pokračoval až do roku 2005 pod priamym dohľadom Daniela Lipšica či už vo funkcii vedúceho úradu MS SR alebo ministra spravodlivosti od októbra 2002. D. Lipšic vymenoval sudkyňu Janu Dubovcovú za generálnu riaditeľku sekcie civilného práva na MS SR, aby priamo dohliadla na rozšírenie súdneho manažmentu na ostatné súdy v SR. Oslobodením od sudcovských povinností sa J. Dubovcová stala hnacím motorom v tíme na presadenie zmien vyplývajúcich zo súdneho manažmentu na jednotlivých súdoch v SR. V tejto pozícii zorganizovala niekoľko okrúhlych stolov s predsedami okresných súdov, aby sa prediskutoval plán implementácie. Zriadila sa horúca linka na ministerstve spravodlivosti, kde boli hlásené akékoľvek problémy s implementáciou softvéru a kde IT pracovníci ministerstva poskytovali poradenstvo.

Projekt „Súdny manažment“ bol teda nosnou témou Kresťansko-demokratického hnutia s podporou všetkých koalíčných strán. Hoci projekt ako taký nevznikol a nebol obsiahnutý v predvolebnom programe, ale vznikol z iniciatívy predsedkyne Okresného súdu v Banskej Bystrici J. Dubovcovej za výraznej pomoci medzinárodných aktérov (pozri časť 3.3. *Vplyv medzinárodných/zahraničných inštitúcií*), našiel okamžitú podporu na Ministerstve spravodlivosti SR v gescii KDĽH. Táto podpora sa dá vysvetliť vo výrazne kritickom postoji KDĽH, ktorý zaujalo voči politike predchádzajúcej vládnej koalície HZDS – ZRS – SNS v oblasti fungovania právneho štátu a súdnictva ako takého a postoja D. Lipšica proti zvyšovaniu počtu sudcov ako nástroja na zvýšenie efektívnosti v súdnictve.

Vládny návrh zákona o Súdnej rade bol predložený do parlamentu už v novembri 2001, avšak v decembri ho prezident Rudolf Schuster vrátil, keďže podľa neho zákon tak, ako ho schválil parlament s pripomienkami predsedu Najvyššieho súdu SR Štefana Harabina, je protiústavný. Hoci samotná elektronická podateľňa ako súčasť komplexného zákona nebola predmetom rozpravy v jednotlivých čítaniach, samotný zákon sa stal terčom kritiky opozície, predovšetkým zo strany ĽS-HZDS a Štefana Harabina, predsedu Najvyššieho súdu. Vláda SR sa rozhodla pre nový zákon a na svojom rokovaní vo februári 2002 s pripomienkami schválila nový návrh

<sup>341</sup> Programové vyhlásenie vlády SR 1998, s. 38.

<sup>342</sup> Akčný plán boja proti korupcii schválený vládou SR.

zákona o Súdnej rade SR, ktorý v skrátrenom legislatívnom konaní predložila Národnej rade SR. Prezident SR Rudolf Schuster opätovne nepodpísal zákon o Súdnej rade SR, no zákon napriek tomu platí, pretože ho NR SR po jeho predchádzajúcom vrátení schválila. Spor sa opäť týkal detailov činnosti Súdnej rady, čo nie je predmetom záujmu tejto prípadovej štúdie. Ani jedna pripomienka nebola vznesená voči elektronickej podateľni. Zákon o súdnej rade bol napokon schválený.

### 3.2. NAJVÝZNAMNEJŠIE ZÁUJMOVÉ SKUPINY ZA/PROTI

Prudký nárast súdnej agendy po roku 1989 znamenal, že sudy nestíhali v primeranom čase vybavovať niektorý druh súdnej agendy. Existovali dva náhľady na to ako riešiť danú situáciu:

- a) zefektívnením konania a procesov ako aj zefektívnením súdnej siete, t. j. kvalitatívne riešenie;
- b) navýšením členov sudcovského zboru, t. j. kvantitatívne riešenie.

Tieto dva názory na problematiku boli reflektované aj vo vnímaní nástroja súdneho manažmentu. Najvýznamnejších zástancov reprezentovali Ján Čarnogurský a Daniel Lipšic (obidvaja KDĽ), predovšetkým z pozície ministrov spravodlivosti, ale aj súčasnej opozície. Ďalšími podporovateľmi myšlienky sú aj SDKÚ-DS (Ivan Mikloš, Mikuláš Dzurinda, Lucia Žitňanská), ale aj sudcovia združení okolo sudkyne Jany Dubovcovej. Naopak, odporcovia sa nachádzali v radoch ĽS-HZDS, ktoré v roku 1997 zriadilo nové sudy a predovšetkým v osobe vtedajšieho predsedu Najvyššieho súdu Štefana Harabina. Oponenti súdneho manažmentu sa nachádzajú aj v samotných radoch sudcov, ktorí by dĺžku súdnych konaní riešili zvýšením počtu sudcov, a nie zmenou organizácie práce, ktorá je náročná na prácu s počítačom a tímom.

Samotné Združenie sudcov Slovenska (ZSS) nemalo jasne definovaný postoj k zavedeniu súdneho manažmentu a nevydalo žiadne oficiálne stanovisko na jeho podporu či zamietnutie. Vtedajší predseda ZSS Juraj Majchrák však osobne podporoval zavedenie súdneho manažmentu a viacerí členovia ZSS sformovali neoficiálnu pracovnú skupinu okolo J. Dubovcovej, najvýznamnejšej podporovateľky a realizátorky pilotného projektu súdneho manažmentu z radov sudcov. Sudkyňa J. Dubovcová pravidelne informovala o výsledkoch v časopise ZSS, *JUSTINE*, kde boli publikované aj príručky a manuály k súdnemu manažmentu. Pracovná skupina bola konštituovaná predovšetkým z predsedov okresných súdov, kde sa dobrovoľne testovala druhá fáza a išlo o dôslednejšie oboznámenie sa s možnou implementáciou. Táto pracovná skupina sa inštitucionalizovala neskôr pod gesciou J. Dubovcovej, keď sa stala generálnou riaditeľkou sekcie civilného práva na Ministerstve spravodlivosti SR. V roku 2003 ZSS publikovalo správu o podmienkach výkonu súdnej moci v SR na základe prieskumu, na ktorom sa zúčastnilo 350 z celkovo približne 1 200 sudcov v SR. Z daného prieskumu



vyplývalo,<sup>343</sup> že sudcovia vidia najväčší význam súdneho manažmentu najmä pre účastníkov konania (ktorí sa hneď dozvedia, komu bol spis pridelený a podstatne sa zvýši ich istota, že spis bol pridelený zákonnému sudcovi), než pre samotných sudcov.

Dlhodobý spor medzi predsedom Najvyššieho súdu SR Štefanom Harabinom a Ministerstvom spravodlivosti SR na čele s Jánom Čarnogurským (a neskôr Danielom Lipšicom) sa však odrazil aj na implementácii elektronickej podateľne. Zákon hovorí jednoznačne, že rozvrh práce musí byť zostavený tak, aby sa spisy pridelovali náhodným výberom s využitím elektronických prostriedkov. Preto bol každý súd povinný zabezpečiť takéto narábanie so súdnymi spismi a podaniami. Napriek tomu ju Najvyšší súd SR (NS SR) nezaviedol. Najvýraznejším oponentom zavedenia elektronickej podateľne a súdneho manažmentu bol práve vtedajší predseda NS SR Štefan Harabin, ktorý zákonnú povinnosť jednoducho odignoroval. Je zaujímavé, že hoci sa zákon niekoľko mesiacov po vzniku povinnosti nenaplnil a porušoval, nezačalo sa vo veci žiadne vyšetrovanie. Až keď ostala funkcia predsedu Najvyššieho súdu SR neobsadená takmer celý rok, rozhodol sa podpredseda NS SR Jozef Majchrák ako štatutár využiť ponuku ministerstva na pomoc pri rekonštrukcii podateľne a zaviedol ju ku koncu roka 2003. Napriek tomu sa nové problémy objavili aj po oficiálnom spustení elektronickej podateľne na NS SR, keď nový predseda súdu Milan Karabín v januári 2004 rozhodol, že veci týkajúce sa kandidačných listín a prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta SR nepôjdu cez počítač, ale budú pridelené senátom podľa rozvrhu práce. Svoje rozhodnutie zdôvodnil tak, že „vo veciach prezidentských volieb musí senát rozhodnúť do piatich dní. Mohlo by sa stať, že elektronická podateľňa pridelí náhodným výberom jednému senátu napríklad tri veci a spomínané lehoty na rozhodnutie by sa tak nemuseli stihnúť. Takto sa zabezpečilo, že tie veci boli rozdelené medzi senáty rovnomerne“.<sup>344</sup> D. Lipšic však namietal, že ak predseda NS SR M. Karabín zákon nerešpektuje, riskuje spochybnenie regulárnosti prezidentských volieb. V súčasnosti jediným súdom bez elektronickej podateľne ostáva Ústavný súd SR (ÚS SR). Predsedníčka ÚS SR Ivetta Macejková v tejto súvislosti uviedla, že nijaký zákon im neukladá zaviesť elektronickú podateľňu a nijaký zákon tak neporušujú.

Štefan Harabin (ĽS-HZDS) vidí najväčšiu slabinu súdneho manažmentu v možnosti obísť náhodný výber sudcu. Napríklad tak, že advokát v tej istej veci príde na súd s viacerými podaniami, ktoré sa od seba líšia len kozmeticky. Práve viacnásobné podania a následné späťvzatie návrhu v prípade, ak nebol pridelený „vhodnému“ sudcovi, umožňuje obchádzanie súdneho manažmentu a *de facto* priame ovplyvňovanie výberu zákonného sudcu. Prívrženci súdneho manažmentu ako aj IT odborníci tvrdia, že elektronická podateľňa takúto vec rýchlo odhalí, pretože každú kauzu rozoznáva okrem predmetu sporu napríklad aj podľa účastníkov konania. V programe sa to dá potom upraviť. Systém môže spisy lustrovať a spozná podobnosť, aj keby bolo podanie inak formulované. A keďže vznikne prekážka z dôvodu už začatého konania, ktoré podateľňa zaregistruje ako prvé, všetky ostatné podania sa zastavia. Tento problém sa

<sup>343</sup> Prieskum o reálnych podmienkach výkonu súdnej moci na Slovensku. ZSS (2003).

<sup>344</sup> Karabín ohrozuje regulárnosť prezidentských volieb. *Národná obroda*, 1. 4. 2004.

už v praxi objavil, išlo o prípady, ktoré majú aj trestnoprávno-právnu dohru, predovšetkým ak niekto úmyselne chcel tento systém obísť a tak sa dopustil trestného činu zasahovania do nezávislosti súdu.

Zmena vlády v 2006 nepriniesla výraznejšiu diskusiu o tomto nástroji a rozhodne sa neuvažuje o jeho zrušení či zásadnej zmene. Priam naopak, Ministerstvo spravodlivosti SR by do systému elektronickej podateľne chcelo zaviesť aj zmeny, ktoré by zohľadnili vyťaženie sudcov, aby sa nestávalo, že jednému príde viacero ľahkých prípadov, napríklad nezaplatené pokuty, zatiaľ čo druhý dostane na stôl komplikované ekonomické kauzy so stostranovými spismi. Zatiaľ však nie je jasné, kedy ministerstvo zdokonalenia zavedie. Súčasný minister spravodlivosti Štefan Harabin sa tak zo zarytého odporcu stal neutrálnym pozorovateľom, a hoci už nespochybňuje samotný projekt „Súdny manažment“, neustále poukazuje na jeho možné riziká a nedostatky a potrebu riešiť nevybavenú agendu súdov aj kvantitatívne, t. j. zvýšením počtu sudcov a opätovným zriadením zrušených súdov.

### 3.3. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH/ZAHRANIČNÝCH INŠTITÚCIÍ

Z pohľadu teórií prenosu verejnej politiky (tzv. *policy transfer*)<sup>345</sup> súdny manažment predstavuje klasický príklad prenosu skúseností zo zahraničia, ktoré však boli prispôbené podmienkach prijímajúcej krajiny. V tomto prípade projekt „Súdny manažment“ vznikol na základe dohody medzi ministrom spravodlivosti Jánom Čarnogurským a zástupcami švajčiarskeho ministerstva spravodlivosti a polície. Zaujímavou črtou súdneho manažmentu však ostáva spolupráca viacerých donorov, ktorí sa navzájom doplňovali, a tak prispeli k úspešnému priebehu.

Dôležitým aspektom prenosu je aj fakt, že bol iniciovaný zo slovenskej strany, a to konkrétne sudkyňou Janou Dubovcovou (vtedajšou predsedkyňou súdu v Banskej Bystrici), ktorá chcela zmeniť systém práce a elektronizovať svoj súd v čase, keď bolo Ministerstvo spravodlivosti SR oslovené Švajčiarskou medzinárodnou rozvojovou agentúrou (SIDA – Swiss International Development Agency) s ponukou podporiť súdnu reformu na Slovensku. Na prvom spoločnom stretnutí v roku 1999 J. Dubovcová predniesla svoje predstavy zástupcom SIDA, ktoré následne vybrali troch švajčiarskych expertov (dvaja sudcovia a jeden systémový analytik) na projekt do Banskej Bystrice. Vytvoril sa tak spoločný tím slovenských a švajčiarskych expertov, ktorý pozostával zo sudcov, súdnej administratívy, IT analytikov, vrátane IT expertov z Ministerstva spravodlivosti SR, systémového analytika. Obidva komponenty (návrh zmeny organizácie práce súdu ako aj elektronickej podateľňa) boli výsledkom neustálej diskusie a vytvárania produktov, ktoré boli „šité na mieru“ domácim podmienkam. Výstupom bola úspešná aplikácia projektu „Súdneho manažmentu“ na Okresnom súde v Banskej Bystrici. J.

<sup>345</sup> Pozri napríklad Richard Rose (1993).

Dubovcová následne napísala aj vysvetľujúce články o fungovaní súdneho manažmentu do časopisu slovenskej komory advokátov a *JUSTIN*.<sup>346</sup>

Projekt by však nemohol napredovať takým tempom a v takom rozsahu, nebyť vstupu ABA CEELI (American Bar Association) v roku 2000, práve v čase, keď sa končila pomoc zo švajčiarskej strany. Expert ABA CEELI, ktorý vykonal analýzu pilotného projektu dospel k záveru, že projekt je natoľko dôležitý v boji proti korupcii, že ho odporúča rozšíriť na všetky sudy. Došlo tu tak k následnému *policy transferu* už v domácich podmienkach, t. j. z domáceho zdroja skúseností v Banskej Bystrici došlo k následnému plošnému prenosu skúseností na zvyšné sudy na Slovensku. J. Dubovcová spoločne s ABA CEELI pripravili projekt pre EU PHARE, vďaka ktorému bolo možné uskutočniť nákup potrebného technického vybavenia (počítačov pre každého sudcu a neskôr aj pre administratívu). Z prostriedkov PHARE sa do projektu investovalo približne 100 miliónov eur a podobnou sumou prispela aj slovenská vláda zo štátneho rozpočtu.

V čase plošného rozšírenia súdneho manažmentu na ďalšie sudy sa využil aj ďalší administratívny nástroj, ktorý je v literatúre *policy transferov* považovaný za kľúčový pre zabezpečenie úspechu, a to školenia, ktoré poskytoval samotný tím pripravovateľov súdneho manažmentu J. Dubovcovej. Dôležitým aspektom školení bolo zameranie na vznikajúci tím na súde – boli teda orientované nielen na sudcov, ale aj na súdne zapisovateľky a administratívu. Do projektu vstúpil aj ďalší donor – Nadácia otvorenej spoločnosti, ktorá spoločne s ABA CEELI organizačne a finančne zabezpečila priebeh jednotlivých školení na jednotlivých súdoch aj rozšírenie softvérovej aplikácie na ďalšie agendy súdu.

### 3.4. MEDIÁLNA REFLEXIA NÁSTROJA

Média reflektovali zavedenie nástroja či už v pilotnom prevedení na okresnom súde v Banskej Bystrici alebo z praxe jednotlivých súdov najmä v období plošného zavádzania na jednotlivé sudy, t. j. v rokoch 2001 – 2004. V tomto období médiá sledovali zavádzanie Súdneho manažmentu (napríklad titulky *Slovensko-švajčiarsky projekt súdny manažment uviedli do činnosti*,<sup>347</sup> *Lipšic chce súdny manažment zaviesť na všetkých okresných súdoch*,<sup>348</sup> *Za najväčší úspech považuje Čarnogurský zavedenie súdneho manažmentu*,<sup>349</sup> *elektronické podateľne fungujú na väčšine súdov*,<sup>350</sup> predovšetkým elektronickej podateľne a snažia sa zhodnotiť vnímanie sudcov o účinnosti nástroja, hoci viac poukazovali na nástroj vo vzťahu k zefektívneniu a zrýchleniu konania (*Projekt šetrí čas sudcom a obmedzuje korupciu na súdoch*,<sup>351</sup> *Reforma zlepšila vnímanie súdov*<sup>352</sup>). Často pritom išlo o konštatovanie, že hoci nástroj prispieva k zefektívneniu procesov

<sup>346</sup> Dubovcová (1999), s. 51 – 52.

<sup>347</sup> *Sme*, 6. 5. 2002.

<sup>348</sup> *Sme*, 25. 11. 2002.

<sup>349</sup> *Sme*, 6. 9. 2002.

<sup>350</sup> *Hospodárske noviny*, 21. 6. 2002.

<sup>351</sup> *Sme*, 6. 9. 2001.

<sup>352</sup> *Hospodárske noviny*, 13. 5. 2003.

na súde, existujú problémy s jeho zavádzaním (napríklad titulky *Najvyššiemu súdu hapruje podateľňa*<sup>353</sup>). Médiam neunikol ani odmietavý postoj Najvyššieho súdu SR pod vtedajším vedením Š. Harabina (*Harabin by za peniaze na súdny manažment kúpil počítače pre všetkých sudcov*,<sup>354</sup> *Najvyšší súd nepotrebuje súdny manažment*<sup>355</sup>), a predovšetkým zmena jeho postoja po nastúpení na post ministra spravodlivosti v roku 2006, keď boli elektronická podateľňa a súdny manažment plne zabehnuté a podporované občanmi aj samotnými sudcami (napríklad *Harabin zmenil názor na elektronickú podateľňu*,<sup>356</sup> *Harabin chce zlepšiť podateľne*<sup>357</sup>). Média prinášajú aj informácie o možnom obchádzaní elektronickej podateľne (napríklad titulky *Advokáti vedia obísť elektronicú podateľňu*<sup>358</sup>).

Celkovo bol tento nástroj médiami vnímaný ako užitočný, hoci v súčasnom období sa už nestretávame s článkami o súdnom manažmente, ale skôr o ďalšom využívaní elektronizácie súdnych spisov.

#### 4. HYPOTÉZY A ZÁVERY

Opisovaný protikorupčný nástroj prezentuje úspešný *policy transfer*, ktorý bol vyvinutý na podnet a v tímovej práci zahraničnými a slovenskými partnermi. Je to príklad, ktorý sa podarilo relatívne bez problémov presadiť i udržať počas troch volebných období, a to aj po zmene vlády v roku 2006, keď sa z najvýznamnejšieho odporcu tohto nástroja stal minister spravodlivosti a napriek tomu tento nástroj nebol zmenený.

Projekt „Súdny manažment“, ktorým sa do činnosti súdov zaviedli počítače, zmenili pracovné postupy a obeh spisov a prípady sudcom prideliť generátor náhodných čísiel znížil voľnosť v rozhodovaní a snahu ovplyvniť pridelenie konkrétneho sudcu. Pri zavádzaní pracovných postupov podľa projektu „Súdny manažment“, v dôsledku ktorých došlo k výraznému odbremeneniu sudcov od administratívnych prác, a teda aj k značnej úspore pracovného času existuje predpoklad, že sudca získaný pracovný čas využije na štúdium prípadov a k nim potrebného práva a na rozhodovanie ťažkých sporov, čo pomôže kvalitatívnemu zlepšeniu posudzovania prípadov aj urýchleniu konania. Podľa dostupných informácií sa znížil počet nevybavených vecí, hoci stále je ich absolútny počet relatívne vysoký. Dôležitá je však aj možnosť sledovania obehu elektronickeho spisu, identifikovania miesta, kde dochádza k prieťahom a následného vyvodenia dôsledkov. Zvyšuje to účinnosť vnútornej aj vonkajšej kontroly a celkového vnímania vymožitelnosti práva.

---

<sup>353</sup> *Pravda*, 4. 9. 2004.

<sup>354</sup> *Sme*, 15. 10. 2001.

<sup>355</sup> *Sme*, 27. 4. 2001.

<sup>356</sup> *Sme*, 12. 10. 2006.

<sup>357</sup> *Sme*, 14. 4. 2007.

<sup>358</sup> *Pravda*, 24. 5. 2004.

Je zrejmé, že ak je zavádzanie tohto nástroja sprevádzané ďalšími administratívnymi nástrojmi, ako sú pilotovanie, tréning, horúca linka na Ministerstve spravodlivosti SR, vymenovanie tímového lídra do pozície generálnej riaditeľky na Ministerstve spravodlivosti SR, vyhodnocovanie počas implementácie a informačné nástroje, je možné získať pre tento nástroj nielen cieľovú skupinu (sudcovia a administratíva), ale aj verejnosť. Tá sa pomocou médií dozvedala o skúsenostiach rozličných súdov. Nemenej dôležitým aspektom úspechu je neustála podpora donorov, ktorí nielen finančne, ale aj organizačne pomáhali zastrešiť rozšírenie a adaptáciu tohto nástroja.

## LITERATÚRA

1. Dubovcová, J.: *Švajčiarsko-slovenský projekt Súdna správa na Slovensku*. JUSTIN 5/4, 1999, s. 51 – 52.
2. Dubovcová, J.: *Súdnictvo a korupcia*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: TIS, 2003.
3. *Business Environment and Enterprise Performance Survey*. EBRD – World Bank, 2006. <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>
4. *Karabín ohrozuje regulérnosť prezidentských volieb*. Národná obroda, 1. 4. 2004.
5. Mišovičová, M.: *Výrazné skrátenie súdneho konania – Projekt Súdna manažment predstavuje nový prvok v práci justície*. In: Verejná správa, č. 2, 2002. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2002.
6. *Prieskum o reálnych podmienkach výkonu súdnej moci na Slovensku*. Bratislava: Združenie sudcov Slovenska, 2003.
7. Procházka, R. – Jablonka, B. – Lipšic, D. – Pirošík, V. – Valko, E.: *Právny štát, tvorba a aplikácia práva*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002 – súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003.
8. Rose, R.: *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
9. Ruppli, T.: *The Final Report to Court Management*. Interný materiál ABA CEELI a NOS-OSF, Bratislava: 2001.
10. Sičáková-Beblavá, E.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútorá, M. (ed.): *Slovensko 2005 – Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2006.
11. Sičáková-Beblavá, E. – Slimáková Ľ. (ed.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003: Hodnotiaca správa*. Bratislava: TIS, 2004.
12. Valentovič, M. – Marušinec, J. – Pilát, J.: *Analýza stavu súdnictva*. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2007.
13. Zemanovičová, D. – Sičáková, E. – Ondrejka, P.: *Volnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. Bratislava: TIS, 2001.
14. Zimanová-Beardsley, Ľ. (ed.): *Slovenská republika, analýza právneho a súdneho sektora na Slovensku*. Bratislava: Svetová banka, 2003.

# ADMINISTRATÍVNE NÁSTROJE

## VYTVORENIE ŠPECIÁLNEHO SÚDU A ÚRADU ŠPECIÁLNEHO PROKURÁTORA PRE BOJ PROTI KORUPCII A ORGANIZOVANÉMU ZLOČINU

Katarína Staroňová

### 1. ÚVOD A DETAILNÝ OPIS NÁSTROJA

Zefektívnenie postihovania korupčných aktivít a boja proti organizovanému zločinu si vyžiadalo systémovú zmenu v sústave orgánov činných v trestnom konaní, aby sa umožnila špecializácia a lepšia koordinácia práce týchto orgánov v postihovaní závažných káuz. Z tohto dôvodu boli v roku 2002 v *Návrhu na zriadenie boja proti korupcii*<sup>359</sup> identifikované opatrenia smerujúce k zníženiu korupcie, z ktorých vyplynul návrh na vytvorenie inštitútu Špeciálneho súdu a Úradu špeciálneho prokurátora. Ministerstvo spravodlivosti SRMS SR) pod vedením Daniela Lipšica následne pripravilo návrh zákona, ktorým sa vytvorili **Špeciálny súd a Úrad špeciálneho prokurátora pre odhaľovanie korupcie a organizovaného zločinu**. Hlavným cieľom bolo „pretrhnúť“ miestne väzby, ktoré na okresnej a krajskej úrovni fungujú medzi obvinenými, policajtní, prokurátormi a sudcami. Zákonná úprava na vytvorenie oboch inštitútov bola prijatá už v roku 2003,<sup>360</sup> účinnosť nadobudla 1. mája, respektíve 1. septembra 2004. Obe inštitúcie majú miestnu pôsobnosť pre celé územie Slovenskej republiky na príslušné konanie a rozhodovanie o najzávažnejších trestných veciach, ktoré sú špecifikované v Trestnom poriadku (napríklad trestná činnosť ústavných činiteľov, trestné činy finančnej a majetkovej kriminality, trestný čin korupcie a organizovaného zločinu, a iné).<sup>361</sup>

#### 1.1. OBDOBIE PRED ZAVEDENÍM ŠPECIÁLNYCH ORGÁNOV NA BOJ PROTI KORUPCII

Doterajšie spôsoby boja s korupciou a organizovaným zločinom neboli veľmi úspešné. Program **Čisté ruky**<sup>362</sup> prijala vláda Vladimíra Mečiara v súlade s jej programovým vyhlásením na obdobie do roku 1998. Plnenie legislatívnych úloh tohto programu, ktoré tvorili jeho jadro,

<sup>359</sup> Materiál č. 9059/2002.

<sup>360</sup> Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry

<sup>361</sup> Paragraf 15a v tom čase účinného Trestného poriadku (zákon č. 141/1961 Zb. v znení neskorších predpisov), a o ktorých to ustanovuje od 1. januára 2006 účinný zákon č. 301/2006 Z. z. Trestný poriadok (v znení zákona č. 650/2006 Z. z.).

<sup>362</sup> Uznesenie vlády SR č. 182 z 21. marca 1995.

bolo časovo ohraničené obdobím rokov 1995 – 1996. Napriek tomu, že vláda si v roku 1995 stanovila cieľ – posilniť existujúce ustanovenia v § 161 až § 163 o úplatkárstve, novelizácia Trestného zákona<sup>363</sup> vypustila ustanovenie o trestnom čine podplácania v nepriamom úplatkárstve a účinnej ľútosti spojenej s podplácaním a nepriamym úplatkárstvom. Cieľom tejto novelizácie malo byť zvýšenie počtu odhalených trestných činov prijímania úplatkov, keďže tí, čo dávajú úplatky, nebudú trestaní, ale vraj prídu na orgány činné v trestnom konaní a čin oznámia. Experti z oblasti trestného práva sa zhodujú v názore, že vypustením trestného činu podplácania sa stratil jeden z významných nástrojov boja proti korupcii. V prvom polroku 1998 sa vykonal súhrnný odpočet plnenia jednotlivých úloh programu za celé obdobie jeho realizácie v jednotlivých rezortoch. Vláda SR uvedené vyhodnotenie prerokovala a vzala na vedomie 18. augusta 1998.

## 1.2. REFORMA

Účelom zriadenia Úradu špeciálnej prokuratúry a Špeciálneho súdu (ako aj špecializovaných policajných súčastí) bolo vytvorenie podmienok na špecializáciu a koordinovaný postup orgánov činných v trestnom konaní a súdu v procese boja proti najzávažnejším formám kriminality a zrušenie možných miestnych prepojení komplikujúcich alebo až znemožňujúcich objektívny a efektívny zásah štátnych orgánov proti tejto zločinnosti. Riziko korupcie, teda tlaku a vydierania, je totiž pri organizovanom zločine najvyššie.

V októbri 2003 parlament po dlhej príprave a diskusii prijal legislatívnu normu, ktorá vytvára podmienky pre zriadenie týchto špeciálnych orgánov (pozri časť 3). Prvý rok od zriadenia Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry bol poznačený potrebou dopracovať ich personálne a technické vybavenie. Úrad špeciálneho prokurátora a Špeciálny súd tak majú na starosti vyšetrovanie najzávažnejšej trestnej činnosti, a to:

- trestné činy korupcie (podľa § 160 ods. 3, § 160a, § 160b, § 160c, § 161 ods. 3, § 161a, § 161b, § 161c Trestného zákona – TZ);
- trestné činy založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny a teroristickej skupiny (§ 185a TZ);
- obzvlášť závažné trestné činy (§ 41 ods. 2 TZ) spáchané v spojení s organizovanou skupinou (§ 89 ods. 26 TZ) pôsobiacou vo viacerých štátoch, zločineckou skupinou (§ 89 ods. 27 TZ) alebo teroristickou skupinou (§ 89 ods. 28 TZ);
- trestné činy hospodárske (druhá hlava osobitnej časti TZ) alebo trestné činy proti majetku (deviata hlava osobitnej časti TZ), ak takým trestným činom bola spôsobená škoda alebo získaný prospech dosahujúci najmenej desaťtisíc násobok minimálnej mzdy zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou alebo ak taký čin bol spáchaný v rozsahu dosahujúcom výšku najmenej desaťtisíc násobku minimálnej mzdy zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou;
- trestné činy poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev (§ 126 až 126b TZ).

<sup>363</sup> 102/1995 Z. z.

Do pôsobnosti týchto orgánov patria aj ústavní a verejní činitelia, ak sú podozriví zo spáchania trestného činu v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou. Konkrétne podľa § 15a pôsobnosti Špeciálneho súdu podliehajú:

- a) poslanci Národnej rady Slovenskej republiky,
  - b) členovia vlády Slovenskej republiky,
  - c) štátni tajomníci,
  - d) predsedovia ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky,
  - e) predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky,
  - f) sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ÚS SR),
  - g) sudcovia,
  - h) prokurátori,
  - i) verejný ochranca práv,
  - j) vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky,
  - k) riaditeľ Národného bezpečnostného úradu (NBÚ),
  - l) riaditeľ Slovenskej informačnej služby (SIS),
  - m) členovia Bankovej rady Národnej banky Slovenska,
- ak sú podozriví zo spáchania trestného činu v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou.

Úrad špeciálnej prokuratúry sa vytvoril ako osobitná súčasť Generálnej prokuratúry SR a pôsobí od 1. septembra 2004. Úrad špeciálneho prokurátora (ÚŠP) fakticky existuje na Generálnej prokuratúre SR (GP SR) už od decembra 2002. Zriadil ho vtedajší generálny prokurátor Milan Hanzel (súčasný generálny prokurátor Dobroslav Trnka bol vtedy jeho námestníkom a hlavným vojenským prokurátorom), ako uviedol „s cieľom prakticky odskúšať fungovanie špeciálneho prokurátora v praxi“.<sup>364</sup>

ÚŠP vykonáva dozor a uplatňuje oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom v tých veciach, ktoré spadajú do právomocí Špeciálneho súdu. Špeciálny súd je súdom so zadaným postavením v sústave všeobecného súdnictva v zmysle § 9 zákona č. 757/2004 Z. z., t. j. postavením krajského súdu, čo znamená, že odvolacie konanie sa koná na Najvyššom súde SR. Jeho činnosť sa začala 1. júla 2005.<sup>365</sup> Špeciálnych sudcov volí Súdna rada, špeciálneho prokurátora volí na obdobie piatich rokov na návrh generálneho prokurátora Národná rada SR. Sudcovia Špeciálneho súdu a prokurátori činní v ÚŠP musia byť preverení NBÚ pre výkon funkcie, okrem toho sú testovaní znalcami z odboru psychiatrie a psychológie. Cieľom previerok NBÚ je zabezpečiť maximálnu istotu ich bezúhonnosti, aby neboli nijakým spôsobom vydierateľní. Akonáhle má ktokoľvek čo len malý záznam z minulosti, môže byť predmetom vydierania. Takýto prístup k výberu sudcov

<sup>364</sup> Citované v Sičáková-Beblavá – Zemanovičová (2004), s. 100.

<sup>365</sup> Začiatok fungovania Špeciálneho súdu sa odkladal od mája 2004 až na september 2004. K septembru 2004 neboli vybraní sudcovia (Súdna rada v prvom kole zvolila nedostatočný počet kandidátov), preto právomoci špeciálneho súdu boli dočasne zverené Krajskému súdu v Banskej Bystrici. Špeciálny súd čakal na dostatočný počet sudcov až do júla 2005.



zvyšuje pravdepodobnosť výberu profesionálov, ktorí sú pre naplnenie cieľov jeho činnosti nevyhnutnosťou. Špeciálny sudca má okrem základného platu sudcu nárok na výplatu príplatku vo výške 6-násobku priemernej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve, čo má slúžiť ako protikorupčný nástroj. Zaviedol sa aj sprísnený režim ochrany. Špecializácia a ochrana členov týchto špecializovaných štruktúr by mala umožniť sudcom a prokurátorom lepšie si udržať nestranné postavenie.

## 2. VPLYV NÁSTROJA NA ZNÍŽENIE KORUPCIE

Opisovaný administratívny nástroj vytvorenia inštitúcií špeciálneho súdu a prokuratúry má mať protikorupčný efekt v dvoch rovinách:

- a) vďaka špecializácii sudcov a prokurátorov na tento typ trestnej činnosti sa zefektívni trestné konanie v zložitých korupčných kauzách, kde je dôkazné bremeno pre jeho úspešné ukončenie a odsúdenie obžalovaných pomerne náročné;
- b) vytvorenie podmienok na zníženie možnosti ovplyvňovania trestného konania izolovaním a vyššou bezpečnosťou poskytnutou hlavným aktérom – špeciálnym sudcom a špeciálnym prokurátorom.

Z tohto dôvodu sa navrhlo zriadenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálneho prokurátora so sídlom v Bratislave (v Pezinku) s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, takže sú špecializovaní na tento typ kriminality a v značnej miere „odtrhnutí“ od regionálnych väzieb.

Viaceré závažné kauzy z minulosti sa všeobecným súdom nepodarilo priviesť k právoplatnému rozhodnutiu, čo vyústilo do výrazného nepomeru medzi počtom korupčných a klientelistických káz a počtom odsúdených. Zavedenie autonómie, sprísneného režimu ochrany orgánov činných v trestnom konaní a navrhnutie zdrojov (finančných, ľudských, kapitálových) je považované za prvok,<sup>366</sup> ktorý pomáha nezávislosti a efektívnosti riešenia závažných trestných káz – tie si vyžadujú špecifické zručnosti a vedomosti. Špeciálni sudcovia a špeciálni prokurátori sú striktne definovanou malou skupinou, a tak je možné ich prioritne vybaviť lepšou technikou, personálnym zabezpečením a špecializáciou, čo zlepšuje predpoklady pre rázne uskutočnenie trestného konania v korupčných kauzách. Účinnosť boja s trestnou činnosťou, ako aj efektívnosť využívania prostriedkov vynakladaných z verejných zdrojov v tejto oblasti však závisí od transformácie ÚŠP a špeciálneho súdu na efektívne útvary na čele so špecializovanými zodpovednými prokurátormi/sudcami, ktorým by boli podriadené špeciálne útvary polície zamerané na odhaľovanie tejto trestnej činnosti. Najzávažnejšie finančné kauzy by preto mali spolu s osobitnými policajnými vyšetrovateľmi preverovať aj daňoví a finanční odborníci.

---

<sup>366</sup> *Anti-Corruption Tool Kit* (2002).

Prelomenie miestnych a celoštátnych väzieb medzi jednotlivými štátnymi a justičnými orgánmi je ďalším prvkom s protikorupčným efektom. Výsledky prieskumov korupcie ukazujú, že veľmi vážnym problémom je **klientelizmus**.<sup>367</sup> Tento fenomén je vnímaný ako prepájanie zložiek moci (výkonnej, legislatívnej, súdnej) s podnikateľskými záujmami, médiami, SIS, NBÚ a pod. Deje sa tak nielen na centrálnej úrovni, ale predovšetkým na decentralizovanej. Rozmotávanie týchto klientelistických prepojení vyžaduje radikálne kroky zo strany represívnych zložiek, ale aj politickú vôľu na ich presadenie. Vzhľadom na náročnosť úplného prerušenia prepojení zložiek súdnictva a rôznych „záujmových“ skupín na lokálnej úrovni, existuje opodstatnenie pre „špeciálny prístup“. Cieľom bolo vytvorenie centrálného úradu riadeného osobitným režimom, tak aby došlo k prerušeniu miestnych väzieb pri postihovaní týchto trestných činov. Má to zabrániť ovplyvňovaniu vyšetrovania zo strany politikov a nechote sudcov rozhodovať v citlivých kauzách.

Hoci sa v posledných rokoch podarilo odhaliť viaceré skupiny korupčníkov (napríklad colníci, policajti), počet odsúdených za trestné činy korupcie bol do zriadenia špeciálnych orgánov stále nízky (tabuľka 1).

### Tabuľka 1

#### Porovnanie šetrených prípadov korupcie v rokoch 2001 – 2007

Rok	Zistené	Objasnené	Odsúdení
2001	83	78	51
2002	139	118	57
2003	148	97	49
2004	207	163	66
2005	238	188	31
2006	154	111	81

**Zdroj:** Aktualizované zo zdrojov Ministerstva vnútra SR a Generálnej prokuratúry SR na základe Sičáková-Beblavá (2006), s. 666.

Podľa štatistických prehľadov o činnosti Úradu špeciálnej prokuratúry a Špeciálneho súdu za jednotlivé roky svojej činnosti sa počet šetrených prípadov korupcie a boja proti organizovanému zločinu nielen z roka na rok zvyšuje (tabuľka 2), ale je potrebné zdôrazniť, že došlo k posunu v tom smere, že bolo úspešne vyšetrených a právoplatne skončených viacero závažných prípadov korupcie a obzvlášť závažných trestných činov charakteru organizovaného zločinu, ktoré vzbudzovali veľký záujem verejnosti.

<sup>367</sup> Prieskumy verejnej mienky ukazujú, že podľa podnikateľov najrozšírenejšou formou korupčného správania sa je klientelizmus (39%), na úrovni miestnej samosprávy až 46% (Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2004, s. 22).

**Tabuľka 2****Porovnanie činnosti špeciálnych úradov v oblasti korupcie v rokoch 2004 – 2007**

Rok	2004	2005	2006	2007
<b>ŠPECIÁLNA PROKURATÚRA</b>				
Nápad veci	460*	294	429 (26,9 na prokurátora)	N/a
Vybavené (ukončené) veci		362	425 (26,5 na prokurátora)	N/a
Ukončené trestné stíhanie voči osobám		637 osôb	535 osôb	
Neukončené veci		N/a	291 (18,2 na prokurátora)	N/a
Vybavenie trestných oznámení		758		
<b>ŠPECIÁLNY SÚD</b>				
Odsúdené osoby	-	47**	113	N/a

**Poznámka:** \* Údaj je skreslený, keďže Úrad špeciálnej prokuratúry ku dňu začatia svojej činnosti 1. 9. 2004 prevzal od všeobecných prokuratúr všetky neskončené trestné veci, vrátane tých, v ktorých vyšetrovanie často trvalo aj niekoľko rokov.

\*\* Špeciálny súd začal svoju činnosť 1. 7. 2005.

**Zdroj:** Autorka na základe Správy o činnosti prokuratúry za rok 2005, 2006.

Z úspešne ukončených prípadov korupcie je možné spomenúť v oblasti verejnej správy prípad bývalého prednostu Krajského pozemkového úradu v Trnave Ing. L. G., ktorý požadoval cez nestotožneného sprostredkovateľa od M. S. úplatok vo výške 2 659 030 Sk za to, že vo svojej právomoci vydá pre určitú spoločnosť kladné rozhodnutie k návrhu na nepoľnohospodárske použitie poľnohospodárskej pôdy ako podklad pre ďalšie rozhodnutie na zmenu klasifikácie pozemku z ornej pôdy na stavebný pozemok a následne prevzal od M.S. úplatok vo výške 1 500 000 Sk. Menovaný bol právoplatne odsúdený na trest odňatia slobody vo výmere 7 rokov nepodmienečne.

Z oblasti zdravotníctva je to prípad primára ortopedického oddelenia MUDr. P. P., ktorý v 38 prípadoch žiadal od pacientov za vykonanie operácie bedrového kĺbu úplatky v celkovej výške viac ako 1 milión Sk. Menovaný bol Najvyšším súdom SR odsúdený na trest odňatia slobody na dva roky nepodmienečne, trest zákazu činnosti na štyri roky a peňažný trest vo výške 600 000 Sk.

Doživotné tresty súd udelil v prípade vražd spojených s tunelovaním skrachovanej Devín Banky, 15-ročné, no zatiaľ neprávoplatné rozsudky si odniesli napríklad bývalí majitelia skrachovaných nebankových spoločností Horizont Slovakia a BMG Invest. Ich krach pripravil desaťtisíce ľudí spolu o miliardy úspor.

**Špeciálne orgány ďalej riešia:**

- kauzu tunelovania BMG Invest a Horizont Slovakia (Majský, Pachinger, Brtva);
- podvody s ľahkými vykurovacími olejmi;
- finančné machinácie v kauze DMD Holding;
- kauza ľahké motorové vlaky;
- korupcia pri budovaní vládnej informačnej siete Govnet;
- privatizácia podnikov SAD;
- prijímanie úplatku u poslanca G. Karlina, račianskeho starostu P. Bielika a košického viceprimátora E. Čuňa;
- podvody v 1. garantovanej.

Zavedenie špecializovaných úradov – orgánov činných v trestnom konaní korupcie má aj symbolický význam, ktorým vláda vysiela signál odhodlaného boja proti korupcii, a tým zvyšuje legitimitu a kredibilitu úradu a povzbudzuje občanov k nahlasovaniu trestných činov korupcie. Podľa *Správy o činnosti prokuratúry 2006* občania začali výraznou mierou prispievať k zisťovaniu a usvedčovaniu korupčnej trestnej činnosti, či už ako oznamovatelia trestných činov korupcie, svedkovia v trestnom konaní alebo v procesnom postavení agentov. Ako príklad spolupráce občanov pri odhaľovaní a dokazovaní trestných činov korupcie táto správa spomína prípady trestne stíhaného sudcu okresného súdu, prokurátorov okresnej prokuratúry, primátorov miest, starostov obcí, prednostu krajského pozemkového úradu, prednostu odboru krajského úradu, lekárov a ďalšie.

### 3. POLITICKÁ EKONÓMIA PRESADENIA A UDRŽANIA NÁSTROJA

Boj s korupciou označil bývalý premiér Mikuláš Dzurinda za jednu zo štyroch hlavných priorít jeho druhej vlády (2002 – 2006), čo sa odrazilo aj v *Programovom vyhlásení vlády* (PVV), kde bola oblasť represie z hľadiska boja proti korupcii jednou z najprepracovanejších a PVV avizovalo vytvorenie inštitútu špeciálneho prokurátora, špeciálneho vyšetrovacieho súdu a špeciálneho súdu. Ministri vnútra a spravodlivosti Vladimír Palko a Daniel Lipšic, ako aj podpredseda Najvyššieho súdu SR Juraj Majchrák či generálny prokurátor SR Dobroslav Trnka považovali vládne zámery za dobrý a potrebný krok. Podľa J. Majchráka „na boj s organizovaným zločinom treba vytvoriť nové formy, lebo pri zastaraných metódach má organizovaný zločin navrch“.<sup>368</sup> Potrebu špeciálnych orgánov na boj proti korupcii, organizovanému zločinu, závažnej trestnej činnosti a trestnej činnosti ústavných činiteľov a vysokých štátnych úradníkov nepopierali nielen predstavitelia ministerstva spravodlivosti či vnútra, ale aj samotnej prokuratúry a súdov.

#### 3.1. TRAJEKTÓRIA SCHVÁLENIA

Uznesením vlády č. 1359 z 11. decembra 2002 bola všetkým členom vlády uložená úloha predložiť do 31. marca 2003 návrhy legislatívnych zámerov zákonov alebo návrhy zákonov

<sup>368</sup> Kotian (2002).

v oblasti boja proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z *Programového vyhlásenia vlády SR*. Vychádzajúc z legislatívneho zámeru a v súlade s legislatívnym plánom vlády SR minister spravodlivosti Daniel Lipšic predložil 25. februára 2003 do medzirezortného pripomienkového konania s termínom ukončenia pripomienkového konania 14. marca 2003 **návrh zákona o Úrade špeciálneho prokurátora a Špeciálnom súde o zmene a doplnení niektorých zákonov**.

Vláda návrh ministra spravodlivosti schválila 28. mája 2003 bez významnejších vecných alebo politických rozporov a následne bol predložený do Národnej rady SR (NR SR). NR SR uznesením<sup>369</sup> rozhodla o výboroch, ktoré návrh prerokujú – išlo o Výbor NR SR pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien, Ústavnoprávny výbor NR SR, Výbor NR SR pre financie, rozpočet a menu, Výbor NR SR pre obranu a bezpečnosť – s lehotou na prerokovanie do 28. augusta 2003. Gestorským výborom sa stal Ústavnoprávny výbor NR SR s lehotou na prerokovanie do 4. septembra 2003. Návrh zákona bol v pléne prerokovaný 21. októbra 2003 a postúpil aj do tretieho čítania.

K návrhu nového Trestného poriadku predložil pozmeňovací návrh predseda Najvyššieho súdu SR Milan Karabín. Ten chcel, aby Špeciálny súd nebol svojím štatútom na úrovni krajského, ale okresného súdu. Odvolania voči rozhodnutiu tohto súdu by tak riešil krajský súd – teda nie Najvyšší súd SR (NS SR), ako je to dnes, keďže sa M. Karabín obával jeho zahltenia a znefunkčnenia. Vtedajší minister spravodlivosti D. Lipšic nesúhlasil s odôvodnením, že pri špeciálnej agende je všade v Európe odvolacím súdom Najvyšší súd. M. Karabín považoval tiež za nesprávne, ak je sudca NS SR ohodnotený nižšie, ako sudca Špeciálneho súdu. Pozmeňovací návrh však neprešiel.

Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol schválený v NR SR 21. októbra 2003 uznesením č. 518 z 21. 10. 2003 a publikovaný v Zbierke zákonov 25. novembra 2003. Z prítomných 147 poslancov za návrh hlasovalo 77.

### 3.2. NESKORŠIE ZMENY

Vznik špecializovaných trestných orgánov sprevádzali od začiatku problémy. Najskôr vláda 15. apríla 2004 na návrh ministra spravodlivosti Daniela Lipšica schválila novelu zákona o vzniku Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry, ktorou sa oddiaľuje vznik oboch inštitúcií z 1. mája na 1. júla 2004 tak, aby mohli byť tieto orgány riadne konštituované. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic odôvodnil odklad zriadenia Špeciálneho súdu tým, že NBÚ nestihol v zákonnej 60-dňovej lehote preveriť všetkých kandidátov na šiestich sudcov tohto súdu. Parlament schválil posun<sup>370</sup> účinnosti na 1. septembra ako aj návrh, že ak nebude

<sup>369</sup> Uznesenie NR SR číslo 368 zo dňa 2. 7. 2003. 15. schôdza NR SR. <http://www.nrsr.sk>

<sup>370</sup> Uznesenie NR SR číslo 894 zo dňa 29. 4. 2004. <http://www.nrsr.sk>

Špeciálny súd schopný vykonávať svoje právomoci, v korupčných kauzách a prípadoch organizovaného zločinu bude rozhodovať Krajský súd v Banskej Bystrici.

Zatiaľ čo Úrad špeciálneho prokurátora začal fungovať v septembri 2004, Špeciálny súd tento plánovaný termín nestihol a jeho funkcie tak dočasne prevzal Krajský súd v Banskej Bystrici. Napriek tomu obe inštitúcie mali rovnaké personálne problémy. V júli 2005 (po roku fungovania) pôsobilo na Špeciálnej prokuratúre deväť prokurátorov, malo ich byť dvadsaťpäť. Na Špeciálnom súde bola situácia ešte horšia. Z prvých dvoch výberových kôl v októbri a novembri 2004 vzišli len štyria špeciálni sudcovia a tak Špeciálny súd (ŠS) nebol schopný vytýčiť do konca roka 2004 žiadne pojednávanie, a teda ani vydať žiadny rozsudok.

Odbremenit' vznikajúci ŠS v Pezinku sa ministerstvo spravodlivosti snažilo novelou zákona o Špeciálnom súde. Rozhodovanie v prípravnom konaní by aj po vzniku ŠS zostalo v Banskej Bystrici. Tento zámer zablokoval predseda Aliancie nového občana (ANO) a minister hospodárstva Pavol Rusko, podľa ktorého by sa veci v prípravnom konaní mali riešiť aj v Bratislave a v Košiciach. Rovnaký názor mal aj generálny prokurátor Dobroslav Trnka. Hovorca rezortu spravodlivosti Richard Fides zdôraznil, že novelou zákona chceli „preťať miestne a regionálne väzby“, čo prítomnosť Špeciálneho súdu v každom väčšom slovenskom meste vylučuje. Platí teda pôvodný návrh, keď na novozriadený Špeciálny súd v Pezinku prejdú aj veci v prípravnom konaní.

Predseda strany Smer – sociálna demokracia (Smer-SD) Robert Fico prišiel začiatkom marca 2005 s vlastným návrhom, ako odbremenit' Špeciálny súd a Úrad špeciálnej prokuratúry. Žiadal, aby boli Špeciálny súd a Úrad špeciálnej prokuratúry príslušné konať len vo veciach, v ktorých bolo začaté trestné stíhanie po 1. septembri 2004. Staršie kauzy by sa vrátili späť na okresné a krajské sudy a prokuratúry. Generálny prokurátor Dobroslav Trnka s Ficovým návrhom „v plnej miere“ súhlasil. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic bol však zásadne proti a vláda na svojom marcovom zasadnutí Ficov návrh zamietla. Napriek tomu parlament schválil návrh novely Trestného poriadku, ktorý predložil opozičný poslanec Robert Fico. Prípady, v ktorých bolo trestné stíhanie začaté pred 1. septembrom 2004 a ktoré boli postúpené Špeciálnemu súde, by sa mali vrátiť na okresné a krajské sudy, z ktorých prišli na Špeciálny súd. Daniel Lipšic navrhol doplnenie počtu špeciálnych sudcov a prokurátorov lepším finančným ohodnotením – ich funkčný príplatok sa zvýšil z dvojnásobku priemernej nominálnej mzdy v hospodárstve na šesťnásobok.<sup>371</sup> Novela tak umožňovala dočasné pridelenie sudcu na Špeciálny súd a zvyšovala funkčný príplatok sudcom Špeciálneho súdu a Najvyššieho súdu SR, ktorí rozhodujú o opravných prostriedkoch voči rozhodnutiam Špeciálneho súdu, z dvojnásobku na šesťnásobok priemernej mesačnej mzdy.<sup>372</sup> Za zvýšenie funkčného príplatku špeciálnym sudcom a prokurátorom

<sup>371</sup> D. Lipšic v rozhovore pre *Sme* 16. 1. 2008 uviedol, že na zvýšenie príplatku prokurátorom Špeciálnej prokuratúry a sudcom Špeciálneho súdu z dvojnásobku na šesťnásobok priemernej mzdy podal návrh Róbert Fico (Lipšic, 2008).

<sup>372</sup> Mesačne tak špeciálni sudcovia zarobia približne 150 000 Sk (2005) – 180 000 (2008) oproti pôvodným 80 000 (obyčajný sudca 40 000).

hlasovali nielen poslanci koalície, ale aj poslanci za Smer-SD a ĽS-HZDS (jedine poslanec J. Cuper hlasoval proti). Špeciálny súd začal plne fungovať od 1. júla 2005.

V novembri 2006 predložil nový minister spravodlivosti Štefan Harabin (ĽS-HZDS) nečakane návrh zákona, ktorý by znamenal zánik Špeciálneho súdu od 1. apríla 2007. Š. Harabin prišiel s touto legislatívnou iniciatívou bez toho, aby ju pred tým konzultoval s premiérom Robertom Ficom alebo s koalíčnými partnermi. Hlavným dôvodom zrušenia Špeciálneho súdu bol nesúlady s ústavou, keďže sudcovia ŠS sú závislí od previerok NBÚ. Podľa Š. Harabina previerky môže riaditeľ NBÚ, ktorý je vždy politickým nominantom, sudcom odňať. Zároveň je podľa ministra spravodlivosti nepredstaviteľné, že previerky sú založené na neoverených informáciách tajnej služby, polície a vojenskej kontrarozvedky. So zrušením súdu nesúhlasil Smer-SD, podľa premiéra Roberta Fica má totiž súd viac výhod ako nedostatkov. Vláda tak neschválila návrh ministra spravodlivosti a premiér Robert Fico namiesto rušenia avizoval úpravu pôsobnosti súdu.

Dňa 16. januára 2008 Štefan Harabin predložil na rokovanie vlády materiál na obmedzenie plátov špeciálnych sudcov – *Návrh opatrení na odstránenie diskriminácie pri odmeňovaní sudcov všeobecných súdov*. Návrh obsahoval tri alternatívy riešenia príplatkov špeciálnych sudcov a špeciálnych prokurátorov: okrem zníženia príplatku špeciálnych sudcov navrhol aj jeho zrušenie alebo naopak zvýšenie aj pre ostatných sudcov. Posledné riešenie podľa materiálu ministerstva by však znamenalo zvýšené nároky na štátny rozpočet v rozsahu niekoľkých miliárd. Vláda 16. januára 2008 uznesením zaviazala ministra spravodlivosti vypracovať návrh zákona, ktorým sa doterajšie funkčné príplatky špeciálnych sudcov primerane znížia. Návrh zákona bol vo februári 2008 na pripomienkovom konaní, navrhoval maximálny príplatok 10 000 korún. Generálny prokurátor Dobroslav Trnka navrhoval zníženie príplatkov na pôvodný dvojnásobok priemernej mzdy.

Dňa 8. februára 2008 koalíční poslanci z iniciatívy predsedu ĽS-HZDS V. Mečiara podali podanie na Ústavný súd SR, v ktorom žiadajú, aby ústavní sudcovia Špeciálny súd zrušili pre jeho bezprecedentné postavenie v systéme slovenského súdnictva. Pod návrh sa podpísalo 46 koalíčných poslancov, predovšetkým z ĽS-HZDS (15 poslancov), ale aj SNS (11 poslancov) a Smer-SD (20 poslancov). Podľa doručeného podania je zriadenie Špeciálneho súdu v rozpore s princípmi právneho štátu a okrem toho jeho zriadením “došlo k výraznej nerovnosti medzi sudcami všeobecných súdov a sudcami špeciálneho súdu počnúc legitimitou sudcu, ktorá je odvodená od rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu ako orgánu výkonnej moci, cez šesťnásobok funkčného príplatku sudcu až po zabezpečenie ochrany”.<sup>373</sup> V súčasnosti sa čaká na vyjadrenie Ústavného súdu SR o ústavnosti vzniku Špeciálneho súdu. Počkať s rozhodnutím o príplatkoch na rozhodnutie Ústavného súdu SR navrhol aj predseda Špeciálneho súdu Michal Truban.

---

<sup>373</sup> *Sme*, 11. 2. 2008.

### 3.3. NAJVÝZNAMNEJŠIE ZÁUJMOVÉ SKUPINY

Skúmaný protikorupčný nástroj vyvolal rozdelenie do dvoch táborov: zástancov a oponentov vzniku špecializovaných orgánov. Zástancovia sú predovšetkým poslanci KDH, SDKÚ a SMK – hlavnými osobnosťami sú niekdajší minister spravodlivosti Daniel Lipšic, ako aj bývalý podpredseda Najvyššieho súdu Juraj Majchrák, či prvý predseda Špeciálneho súdu Igor Králik a generálny prokurátor Dobroslav Trnka. Najvýznamnejšími oponentmi vzniku špecializovaných orgánov sú ĽS-HZDS, SNS, predseda Súdnej rady ako aj Najvyššieho súdu M. Karabín a prezident SR I. Gašparovič. Poslanci strany Smer-SD, ako aj súčasný premiér Robert Fico zastávajú neutrálne stanovisko a k problematike sa nevyjadrujú, ich hlasovanie v parlamente je aj za, aj proti. Odporcovia vzniku špecializovaných orgánov namietajú najmä voči samotnej existencii špeciálnych orgánov, podľa nich totiž existencia takýchto špecifických orgánov v SR nie je opodstatnená a považujú ju za protiústavnú. Ďalším bodom nesúhlasu je postavenie Špeciálneho súdu na úrovni krajského súdu s odôvodnením, že zákon o špeciálnom súde naruší trojstupňovú koncepciu súdnictva. Podľa oponentov Špeciálneho súdu by sa mal v prípade jeho zachovania zmeniť jeho štatút z krajského na okresný súd. V takomto prípade, by predstavovalo problém odvolacie konanie, konkrétne, ktorý súd by bol odvolacím súdom, či Krajský súd v Bratislave, prípadne krajské súdy v príslušných krajoch, alebo by bol zriadený nový odvolací súd vo vzťahu k rozhodnutiam ŠS. V každom prípade by bol pôvodný cieľ narušenia regionálnych väzieb neuskutočniteľný. Ďalším trňom v oku oponentov Špeciálneho súdu je odmeňovanie špeciálnych sudcov, ktoré vnímajú ako diskriminačné voči ostatným sudcom, predovšetkým sudcom Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR.

Špeciálny súd (ŠS) a Úrad špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) začali čeliť prvým politickým pokusom o ich zrušenie od poslancov ĽS-HZDS už v marci 2005, ktorým takéto aktivity dokonca odporučilo republikové predstavenstvo strany. „Takéto špeciálne orgány nemajú v demokratických štátoch obdobu. Bežné je to len pri vojnovom alebo výnimočnom stave. Ten však na Slovensku nikto nevyhlásil,“ povedal právny expert ĽS-HZDS Ján Cuper.<sup>374</sup> Vtedajší predseda Najvyššieho súdu M. Karabín sa pridal na stranu oponentov proti týmto inštitúciám a argumentoval, že „zriadenie naruší koncepciu usporiadania súdov i princíp, podľa ktorého by mal na prvom stupni rozhodovať okresný súd a pri odvolaniach krajský súd... Súd bude teda výnimkou, ktorá naruší kompaktnosť reformy“.<sup>375</sup> Právny expert ĽS-HZDS Ján Cuper po prehre v parlamente priznal: „Momentálne nevidíme šancu, že by niečo také v parlamente prešlo... Ak by sme boli v budúcej vládnej koalícii, tak v každom prípade budeme iniciovať zrušenie týchto inštitúcií.“<sup>376</sup>

Po zmene vlády v roku 2006 sa najväčšími odporcami Špeciálneho súdu v novej vláde stali minister spravodlivosti, nominant ĽS-HZDS Štefan Harabin a predseda SNS Ján Slotá. Úrad

<sup>374</sup> Borčín (2005).

<sup>375</sup> Karabín (2003).

<sup>376</sup> Borčín (2005).



špeciálnej prokuratúry po zmene vlády prestal byť diskutovanou otázkou. V prvých mesiacoch svojho pôsobenia sa minister spravodlivosti Š. Harabin sústredil na samotné fungovanie Špeciálneho súdu, a to nariadením vykonania výkonnostného auditu na Špeciálnom súde, na základe ktorého žiadal zrušenie daných inštitúcií s odôvodnením „neodbornosti špeciálnych sudcov, bezúčelných bezpečnostných opatrení, nenáročných pojednávaní či neprimerane vysokých plátov“. Vedenie súdu sa sťažovalo na ministra u premiéra Roberta Fica, podľa vtedajšieho predsedu Špeciálneho súdu Igora Králiku nemal Š. Harabin právo nariadiť na Špeciálnom súde audit. „Takýto postup ministra spravodlivosti nie je v súlade so zákonom. Ten nepozná vnútorný audit, ale iba vnútornú revíziu – a tú môže vykonať iba komisia Najvyššieho súdu,“ povedal I. Králik.<sup>377</sup> Podľa neho to dokonca možno chápať ako zásah do nezávislosti súdu.

Ďalším krokom proti Špeciálnemu súdu bolo sťaženie jeho fungovania, keď napriek dvojnásobnému víťazstvu bývalého predsedu Špeciálneho súdu Igora Králiku v konkurze na predsedu Špeciálneho súdu ho minister spravodlivosti nevybral do funkcie; neodsúhlasil ani dodatočné zdroje pre pobočku Špeciálneho súdu v Banskej Bystrici, ani na zvýšenie počtu sudcov na Špeciálnom súde a napokon pobočka Špeciálneho súdu v Banskej Bystrici dostala výpoveď z budovy od predsedu krajského súdu v Banskej Bystrici Jána Bobora, ktorý bol dosadený do úradu práve ministrom spravodlivosti, Š. Harabinom.

Predseda vlády R. Fico sa rozhodol nezasahovať do sporu medzi ministrom spravodlivosti a Špeciálnym súdom, avšak nepodporil na rokovaní vlády jeho zrušenie. So zrušením Špeciálneho súdu súhlasila aj najvýznamnejšia justičná autorita – Súdna rada. Jej predseda Milan Karabín potvrdil, že s návrhom ministra spravodlivosti Štefana Harabina zrušiť Špeciálny súd súhlasilo desať zo 17 členov rady, proti nebol nikto. Najvyšší súd SR naopak zrušenie Špeciálneho súdu nepodporil. Proti snahám zrušiť Špeciálny súd a Úrad špeciálnej prokuratúry vystúpili v októbri 2005 viaceré osobnosti verejného života. Signatári iniciatívy *Verejnosť proti mafii* vyzývali vládu, aby nepoľavovala v nekompromisnom boji proti organizovanému zločinu a korupcii. Premiér Fico si nechal vykonať vlastnú analýzu, v ktorej sa navrhovalo úplné zrušenie Špeciálneho súdu, jeho zmena na okresný súd alebo vytvorenie špecializovaných senátov na klasických súdoch. Za zachovanie súdu bojovali opoziční poslanci na čele s Danielom Lipšicom (KDH) či Gáborom Gálom (SMK). Hoci minister spravodlivosti Š. Harabin po nástupe do funkcie neuspel so snahou zrušiť Špeciálny súd, po rokovaní s prezidentom I. Gašparovičom vyhlásil, že „pokiaľ sa ŠS nezruší, bude mať v budúcnosti úroveň okresného súdu“.<sup>378</sup> Generálny prokurátor Dobroslav Trnka sa vyjadril, že akákoľvek zmena postavenia Špeciálneho súdu sa nedotkne zmeny postavenia Úradu špeciálneho prokurátora.

Ku koncu roku 2007 Š. Harabin otvoril otázku príplatkov špeciálnym sudcom a argumentoval, že špeciálni sudcovia robia takú istú prácu ako ich kolegovia z ostatných súdov a preto nemajú

<sup>377</sup> *Sme*, 8. 8. 2006.

<sup>378</sup> *Hospodárske noviny*, 3. 8. 2006.

byť zvýhodňovaní príplatkami. Pre nerovnosť platov sudcov bolo do januára 2008 podaných 277 žalôb. Podľa D. Lipšica, súčasné ministerstvo spravodlivosti na súdoch a u niektorých sudcoch iniciovalo, aby podávali žaloby pre nerovnosť platov.<sup>379</sup> Súdby zatiaľ rozhodli iba v jedinom prípade a to iba na prvom stupni, pričom Ministerstvo spravodlivosti SR sa vzdalo práva odvolať sa. Podľa D. Lipšica však všeobecný súd nie je oprávnený skúmať súlad zákona s ústavou a mal konanie prerušiť, ako to urobil iný senát a posunúť vec na Ústavný súd SR. „Všeobecný sudca“, tvrdí Lipšic, „v takomto prípade celkom prirodzene rozhoduje o svojom vlastnom plate, teda má vzťah k veci. Rozhodnutie toho súdu v Bratislave je teda veľmi zvláštne a bolo by veľmi fajn, keby bolo publikované na internete.“<sup>380</sup> Na Ústavnom súde SR by v tomto smere nebol žiadny konflikt záujmov, to bola jediná schodná cesta.

### 3.4. VPLYV MEDZINÁRODNÝCH/ZAHRANIČNÝCH INŠTITÚCIÍ

Podľa medzinárodného *Trestnoprávneho Dohovoru OSN proti korupcii*, platného pre Slovensko od 1. júla 2002, je potrebné „prijat' opatrenia nevyhnutné na špecializáciu osôb alebo orgánov v boji proti korupcii“. Pôsobenie špeciálnych orgánov je determinované aj ďalšími medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky, ktoré vyplývajú napríklad z *Dohovoru o praní špinavých peňazí, vyhľadávaní, zhabaní a konfiškácii ziskov z trestnej činnosti, Európskeho dohovoru o potlačovaní terorizmu, Medzinárodného dohovoru o potláčaní bombového terorizmu a Medzinárodného dohovoru o potláčaní financovania terorizmu*. Tieto dohovory majú za cieľ presadzovať a posilňovať opatrenia na účinnejšie a efektívnejšie predchádzanie kriminálnych prejavov.

Obidve skupiny sa v súvislosti so zavedením Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry snažili argumentovať existenciou podobných inštitúcií v zahraničí a ich úlohami. Daniel Lipšic poukazoval na existujúce riešenia problematiky špecializácie činnosti súdov a prokuratúry v jednotlivých štátoch EÚ. Z tohto dôvodu bol vypracovaný aj dokument *Modely Špeciálnych súdov a prokuratúr v iných krajinách*, ktorý sa stal súčasťou dôvodovej správy návrhu zákona o zriadení špeciálneho súdu. Najdôležitejším argumentom pre vznik súdu sa stali obdobné modely v Španielsku a Taliansku, ale prehľad uvádzal aj iné typy snahy jednotlivých štátov prijímať účinné opatrenia, ktoré umožňujú špecializáciu a koordinovaný postup orgánov činných v trestnom konaní v boji proti korupcii a organizovanému zločinu.

<sup>379</sup> „Ministerstvo dokonca vraj posielalo vzor, ako má taká žaloba vyzerat'. Čiže ministerstvo nahováralo iných a chcelo, aby bolo žalované vlastne ono samo,“ Lipšic (2008). Podľa D. Lipšica však všeobecný súd nie je oprávnený skúmať súlad zákona s ústavou a súd mal konanie prerušiť, ako to urobil iný senát a dať to na Ústavný súd. D. Lipšic upozorňuje, že všeobecný sudca rozhoduje o svojom vlastnom plate a teda má vzťah k veci.

<sup>380</sup> Rozhodnutie nie je zverejnená a v predkladacej správe sa to odôvodňuje takto: „Príloha materiálu, ktorou je rozsudok Okresného súdu Bratislava I obsahuje osobné údaje navrhovateľa (žalobcu), preto sa navrhuje túto prílohu nezverejňovať.“

Oponenti zasa argumentujú, že práve príklady Španielska a Talianska sú pre podmienky Slovenska irelevantné, vzhľadom k tomu, že španielsky inštitút vznikol na boj proti terorizmu, taliansky zase na boj proti maffii. Štefan Harabin v diskusnej relácii Slovenskej televízie (STV) *O 5 minút 12* vyhlásil, že Špeciálny súd nemá svoje opodstatnenie a prirovnal pezinský súd k ríšskemu z čias fašistického Nemecka: „Mussolini a Hitler zriadili špeciálny súd, lebo v Nemecku bolo 16 000 sudcov a Hitler vo svojich myšlienkach povedal, že musí zriadiť ŠS, pretože 16 sudcov ovplyvní ľahšie než 16 000.“<sup>381</sup>

Vznikom Úradu špeciálnej prokuratúry a Špeciálneho súdu bola podľa vedenia vtedajšieho MS SR deklarovaná úprimná snaha Slovenskej republiky naplňať ciele vyššie spomenutých dohovorov. Zriadenie a činnosť špeciálnych orgánov sú vysoko pozitívne hodnotené v zahraničí, napríklad hodnotenie Skupiny štátov proti korupcii – GRECO, hodnotenie Výboru Rady Európy na boj proti praniu špinavých peňazí MONEYVAL a na hodnotiacu správu Pracovnej skupiny OECD na boj proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách. OECD priamo odporučilo slovenskej vláde materiálne, technicky, finančne a ľudskými zdrojmi podporiť činnosť Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry. V časoch deklarovania zrušenia Špeciálneho súdu zo strany Ministerstva spravodlivosti v roku 2006 sa veľvyslanec Švajčiarskej republiky na Slovensku Josef Aregger stretol s predsedom Špeciálneho súdu v Pezinku Igorom Králikom, pričom návštevu sám inicioval. Veľvyslanec sa zaujímal o činnosť súdu a vyjadril mu svoju podporu. Podľa neho je existencia takejto inštitúcie potrebná a vyjadril názor, že akýkoľvek zásah do činnosti Špeciálneho súdu by nebol dobrým signálom do zahraničia.

### 3.5. MEDIÁLNE POKRYTIE

Analýza článkov z rokov 2002 – 2008 v denníkoch *Sme*, *Hospodárske noviny* a *Pravda* ukazuje, že uvedené denníky sledovali spor o existenciu Špeciálneho súdu a prinášali aj rozhovory s priamymi aktérmi sporu ako napríklad Danielom Lipšicom,<sup>382</sup> Štefanom Harabinom,<sup>383</sup> Milanom Karabínom<sup>384</sup> či Igorom Králikom,<sup>385</sup> ale aj s odborníkmi ako je Ján Drgonec.<sup>386</sup> Uvedený spor rezonoval v denníkoch predovšetkým v obdobiach vyhroteného konfliktu, a to v období zavádzania oboch inštitútov 2002 – 2004 (napríklad titulky *Špeciálne orgány zostanú bez zmien*,<sup>387</sup> *LS-HZDS chystá útok na špeciálne orgány*<sup>388</sup>), v spore medzi novým ministrom spravodlivosti Štefanom Harabinom a vtedajším predsedom Špeciálneho súdu Igorom

<sup>381</sup> Relácia STV *O 5 minút 12*, február 2008.

<sup>382</sup> Lipšic (2008).

<sup>383</sup> Š. Harabin pre *Sme* rozhovor nechcel poskytnúť, objavil sa v relácii STV *O 5 minút 12*, február 2008.

<sup>384</sup> Karabín (2003).

<sup>385</sup> Králik, I.: „Rozhodnutie Smeru ma potešilo,“ (súd nezrušiť) – rozhovor pre *Sme*, 20. 12. 2006, rozhovor pre *Týždeň*, 2005.

<sup>386</sup> Drgonec (2003).

<sup>387</sup> *Hospodárske noviny*, 3. 3. 2005

<sup>388</sup> *Hospodárske noviny*, 22. 3. 2005

Králikom (Harabin hľadá šéfa Špeciálneho súdu<sup>389</sup>, *Králik opäť vyhral konkurz na predsedu Špeciálneho súdu*,<sup>390</sup> *Harabin vybral. Nie víťaza*<sup>391</sup>) a v súčasnom spore o zrušení či odmeňovaní špeciálnych sudcov (Zrušenie Špeciálneho súdu? Harabin sa nevzdal,<sup>392</sup> Bitka o Špeciálny súd<sup>393</sup>, *Harabin chce znížiť plat špeciálnych sudcov*<sup>394</sup>). Médiám samozrejme neunikli ani ťažké začiatky a rozoberali otázku, kedy začnú novovzniknuté inštitúcie fungovať v čase, kedy čelili mnohým personálnym a technickým problémom. Médiá rozoberali aj dopravnú nehodu sudcu Špeciálneho súdu Jána Hrubalu, ktorý sa odmietol podrobiť dychovej skúške na alkohol, a ktorý čelil disciplinárnemu trestu.

Viac a pravidelnejšie sa médiá venujú podrobnostiam vytýčených pojednávanií a udeleným trestom v kauzách a prípadoch, ktoré boli na Špeciálnom súde prejednávané. Napríklad *Sme* a *Hospodárske noviny* pravidelne prinášajú informácie o prerokovaných prípadoch (napríklad *Špeciálny súd bude rozhodovať o nebankových subjektoch*,<sup>395</sup> **Na Špeciálnom súde pokračuje pojednávanie s úplatným prokurátorom**,<sup>396</sup> **Úrad špeciálnej prokuratúry sa začal zaoberať privatizáciou SPP**,<sup>397</sup> **Špeciálny súd sa začne zaoberať kauzou ďalšej nebankovky**,<sup>398</sup> **Kyselinári. Padlo ďalšie doživotie**,<sup>399</sup> **Kauza Devín banka od pondelka opäť pred senátom ŠS**<sup>400</sup> atď.). V súčasnom období však médiá prinášajú v oveľa väčšej miere vyjadrenia a dokumentujú činnosť Špeciálneho súdu než Špeciálnej prokuratúry, ktorá už nie je stredobodom konfliktu.

#### 4. HYPOTÉZY A ZÁVERY

Prípadová štúdia poukázala na dôvody a spôsob fungovania administratívneho protikorupčného nástroja – zriadenie špecializovaných orgánov na boj proti korupcii a iným závažným trestným činom, ktoré umožňujú špecializáciu a efektívnejšie odhaľovanie a trestné stíhanie všetkých foriem korupcie. Úrad špeciálnej prokuratúry a Špeciálny súd sa tak stali jedným z nosných článkov orgánov Slovenskej republiky zameraných na boj s najzávažnejšími formami kriminality a touto autonómiou práce je snaha prerušiť regionálne väzby a znížiť prietahy na súdoch. Napriek počiatočným personálnym problémom svojou

---

<sup>389</sup> *Hospodárske noviny*, 4. 1. 2007

<sup>390</sup> *Sme*, 17. 1. 2007.

<sup>391</sup> *Sme*, 9. 2. 2007.

<sup>392</sup> *Hospodárske noviny*, 10. 4. 2007

<sup>393</sup> *Hospodárske noviny*, 13. 6. 2007

<sup>394</sup> *Sme*, 22. 2. 2008.

<sup>395</sup> *Sme*, 13. 4. 2008.

<sup>396</sup> *Hospodárske noviny*, 6. 1. 2008.

<sup>397</sup> *Hospodárske noviny*, 10. 1. 2008.

<sup>398</sup> *Hospodárske noviny*, 4. 10. 2007.

<sup>399</sup> *Hospodárske noviny*, 18. 9. 2007.

<sup>400</sup> *Hospodárske noviny*, 15. 9. 2007.

činnosťou pomohli doviest' k právoplatnému rozhodnutiu viaceré medializované závažné korupčné kauzy, hoci je ešte predčasné hovoriť o miere závažnosti dosiahnutých výsledkov. Občania Slovenskej republiky začali meniť svoj prístup k odhaľovaniu korupcie a začínajú stále viac spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní.

Spor o zriadenie špeciálnych orgánov bol zrejmý už od prvotnej myšlienky, predovšetkým medzi KDĽH a ĽS-HZDS. Vytvorili sa dve krídla zástancov a odporcov daného nástroja, ktorí využívali všetky možnosti presadenia svojho náhľadu. Spor sa vyostřil po voľbách 2006, keď sa ĽS-HZDS stala koalíčnou stranou a všetka činnosť smerovala k zrušeniu alebo oslabeniu činnosti predovšetkým Špeciálneho súdu. Dlhodobý útok zo strany ĽS-HZDS bol prezentovaný ministrom spravodlivosti Štefanom Harabinom s argumentom nesystémovosti alebo na základe tvrdenia, že špeciálni sudcovia robia takú istú prácu ako ich kolegovia z ostatných súdov, a preto nemajú byť zvýhodňovaní príplatkami. Naopak, zástancovia na čele s bývalým ministrom spravodlivosti Danielom Lipšicom tvrdia, že špeciálni sudcovia rozhodujú najrizikovejšie prípady, najmä organizovaného zločinu, ale aj korupcie a preto bolo potrebné túto agendu jednak centralizovať, jednak dotyčných sudcov chrániť a aj adekvátne platovo ohodnotiť.

Otázka, či Špeciálny súd prežije, alebo sa modifikuje do menej významnej inštitúcie, bola tak doteraz závislá priamo od premiéra a predsedu strany Smer-SD Roberta Fica. Dosiaľ sa premiér vždy vyslovil za ich zachovanie a podporil funkciu špecializovaných orgánov, hoci poslanci Smer-SD sa taktiež podpísali pod iniciatívu ĽS-HZDS v podaní na Ústavný súd SR o neústavnosti Špeciálneho súdu. V súčasnosti existencia Špeciálneho súdu závisí od rozhodnutia Ústavného súdu SR. Ak by Ústavný súd SR vydal nález, že Špeciálny súd je v nesúlade s ústavou, všetky kauzy neukončené právoplatným rozsudkom by skončili pred všeobecnými súdmi. Predchádzajúce právoplatné rozhodnutia súdu nemožno spochybnit'. Existencia Špeciálnej prokuratúry však nebola spochybnená a ani napadnutá, a tak by táto inštitúcia mala zotrvať.

## LITERATÚRA

1. *Anti-Corruption Tool Kit*. UN Centre for International Crime Prevention. CICIP-15, Volume 1, November 2002.
2. Borčín, J.: *Správa pre prominentov: Špeciálny súd startuje*. Hospodárske noviny, 1. 7. 2005.
3. Borčín, J.: *ĽS-HZDS chystá útok na špeciálne orgány*. Hospodárske noviny, 22. 3. 2005.
4. *Dohovor Organizácie spojených národov proti korupcii. Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN číslo 58/4*. [http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/dokumenty\\_zoznam.php](http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii/dokumenty_zoznam.php)
5. Drgonec, J.: *Špeciálny súd možno zneužiť*. Sme, 13. 10. 2003.
6. Kotian, R.: *Hľadá sa slovenský Cattani*. Hospodárske noviny, 11. 11. 2002.
7. Karabin, M.: *Názorové rozpory nemôžu brániť komunikácii*. Hospodárske noviny, 14. 10. 2003.

8. Lipšic, D.: *Vyššie platy na špeciálnom súde sú v poriadku*. Sme, 16. 1. 2008.
9. *Modely Špeciálnych súdov a prokuratúr v iných krajinách*. Dôvodová správa k zákonu o zriadení Špeciálneho súdu.
10. *Návrh opatrení na zamedzenie diskriminácie pri odmeňovaní sudcov všeobecných súdov*. Materiál MS SR predložený na rokovanie vlády v januári 2008 k novele Zákona o sudcoch a prísediacich. (Online databáza Úradu vlády, cit. 6. 3. 2008.) [http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/948106455F7AAAC1C12573CC002AC304/\\$FILE/vlastnymat.doc](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/948106455F7AAAC1C12573CC002AC304/$FILE/vlastnymat.doc)
11. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (ed.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku: Hodnotiaca správa 2003*. Bratislava: TIS 2004.
12. Sičáková-Beblavá, E.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Bútor, M. (ed.): *Slovensko 2005. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2006.
13. *Správa o činnosti prokuratúry 2005*.
14. *Správa o činnosti prokuratúry 2006*.
15. *Svetová banka: Ľudia vnímajú slovenské súdy ako pomalé a skorumpované*. TASR, 2. 10. 2003.
16. Uznesenie NR SR číslo 368 zo dňa 2. 7. 2003. 15. schôdza NRSR. <http://www.nrsr.sk>
17. Uznesenie vlády SR č. 182 z 21. marca 1995. (*Program Čisté ruky*.) <http://www.vlada.sk>
18. Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry

## O AUTOROCH

**Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.** je prezidentkou Transparency International Slovensko. Od roku 2005 prednáša na Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde vedie predmety venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. Absolvovala Obchodnú fakultu Ekonomickej univerzity v Bratislave, kde ukončila aj doktorandské štúdium. Absolvovala viaceré odborné stáže, napríklad vo Svetovej banke vo Washingtone D.C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila na študijnom programe na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou správnej rady Transparency International, kde zastupovala krajiny strednej a východnej Európy a bývalého ZSSR. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora, vrátane územnej samosprávy, najmä z hľadiska transparentnosti, etiky a korupcie.

**Ing. Miroslav Beblavý, PhD.** pôsobí na Ústave verejnej politiky FSEV UK a je výkonným riaditeľom Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť. V rokoch 2002 – 2006 bol štátnym tajomníkom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, kde okrem iného zodpovedal za problematiku zamestnanosti vo verejnom sektore. Výskumne sa venuje otázkam verejnej správy, sociálnej a finančnej politiky. Prednáša verejné financie a verejnú politiku. Je spoluautorom viacerých odborných publikácií na uvedené témy.

**Mgr. Katarína Staroňová, PhD.** pôsobí na Ústave verejnej politiky FSEV UK a v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. Zaoberá sa nástrojmi verejnej politiky, procesom tvorby a analýzou verejnej politiky, hodnotením vplyvov verejnej politiky na spoločnosť a kvalitou verejnej správy. V roku 2003 pôsobila ako výskumníčka vo Woodrow Wilson Research Center, Washington D.C. v USA, kde sa zaoberala výskumom spravovania spoločnosti. Pôsobí ako konzultantka v projektoch EÚ, Svetovej banky, OECD a UNDP

**Prof. PhDr. Ľudmila Malíková, PhD.** je riaditeľkou Ústavu verejnej politiky FSEV UK. Zároveň prednáša na viacerých vysokých školách na Slovensku a v Českej republike. Zaoberá sa problematikou verejnej politiky a administratívy, fungovaním politicko-administratívnych vzťahov na centrálnej i lokálnej úrovni, lokálnou demokraciou a problematikou modernizácie štátnej správy a samosprávy na Slovensku. Absolvovala viacero študijných a postgraduálnych programov na zahraničných univerzitách, kde sa úspešne rozvíja program verejná politika a verejná správa (Leiden University, Manchester Metropolitan University, George Washington University, London School of Economics and Politics). Je autorokou prvej vysokoškolskej učebnice verejnej politiky na Slovensku, autorkou a spoluautorkou mnohých statí v domácich a zahraničných knižných publikáciách a časopisoch.

**Mgr. Erik Láštic, PhD.** pôsobí na Katedre politológie FiF UK a na Ústave verejnej politiky FSEV UK. Výskumne sa zaoberá ústavným právom, predovšetkým inštitútmi priamej demokracie. Venoval sa aj problematike vstupu verejnosti do legislatívneho procesu

a financovania politických strán. Taktiež sa venuje exekutívno-legislatívnym vzťahom na Slovensku so zameraním na členstvo SR v EÚ. Okrem PhD. v odbore politológia je tiež držiteľom PhD. z Právnickej fakulty TU v Trnave.

**Andrej Salner, MSc.** Vyštudoval ekonómiu a politológiu na Brandeis University v USA a ekonómiu na University of Edinburgh v Škótsku. Pracoval v Združení pre spravodlivé voľby na projekte Občianske oko 98 a ako ekonomický redaktor agentúry Reuters v Bratislave. Od októbra 2001 pracoval ako analytik a programový riaditeľ a od septembra 2002 do októbra 2006 pôsobil ako výkonný riaditeľ Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI). Je spolueditorom, autorom a spoluautorom niekoľkých publikácií a štúdií vo vzdelávacej politike a ďalších oblastiach verejnej politiky a vývoja ekonomiky. Pôsobil ako konzultant v projektoch EÚ, Svetovej banky, OECD a UNDP.

**Bc. Robert Žitňanský** je zástupca šéfredaktora časopisu *Týždeň*, moderátor ekonomickej relácie *Analýzy a trendy* v spravodajskej televízii TA3. Vyštudoval politológiu na UKF v Nitre a na UCM v Trnave. V minulosti pracoval ako reportér týždenníka *Trend*, redaktor a komentátor denníka *Sme*, korešpondent Rádia Slobodná Európa, poradca podpredsedu vlády SR pre ekonomiku (1998 – 1999), redaktor týždenníka *Domino fórum*. Je spoluautorom publikácie *Rewriting the Rules* (Kalligram, 2000) a viacerých štúdií o podnikateľskom prostredí.

**Mgr. Juraj Mišina** je doktorandom na Ústave verejnej politiky a pôsobí aj v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. V roku 2005 krátko pôsobil v Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku. Výskumne sa orientuje predovšetkým na vzťah štátu a cirkvi v procese tvorby politík, ale venuje sa aj témam transparentnosti a korupcie.

**Mgr. Alexandra Suchalová** je doktorandkou na Ústave verejnej politiky FSEV UK. Taktiež pôsobí ako junior researcher v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. Zaoberá sa výskumom občianskej participácie – jej modelov a nástrojov na Slovensku, venuje sa aj nástrojom verejnej politiky a ich využívaniu na Slovensku.

### **Mgr. Zuzana Fialová, PhD.**

Zuzana Fialová vyštudovala sociológiu na Univerzite Komenského v Bratislave. Pôsobila v agentúre Focus, kde sa venovala predovšetkým výskumu v oblasti menšín, demokracie a občianskej spoločnosti. Doktorát z politológie získala v Inštitúte politických štúdií Poľskej akadémie vied vo Varšave. V Helsinskej nadácii pre ľudské práva vo Varšave viedla tím expertov pre výskum a vzdelávanie v oblasti ľudských práv a právneho štátu v krajinách bývalého ZSSR. Neskôr pracovala ako expertka OBSE a iných medzinárodných organizácií v krajinách východnej Európy, strednej Ázie, latinskej Ameriky a subsaharskej Afriky. V r. 2004-2006 pôsobila ako poradkyňa mierových síl NATO pre ľudské práva, demokratickú transformáciu a rozvojovú pomoc. V súčasnosti pôsobí na Slovensku ako nezávislá konzultantka pre štátne orgány i mimovládne organizácie v oblasti ľudských práv, demokratizácie a rozvojovej pomoci.