

TRANSPARENTNÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA

(Príručka pre lepšiu správu vecí verejných)



2004

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO**

Vydané s podporou
Local Government Institute



Emília Sičáková-Beblavá
Vladimír Pirošík
editori

**TRANSPARENTNÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA
(PRÍRUČKA PRE LEPŠIU SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH)**

Emília Sičáková-Beblavá
Vladimír Pirošík
editori

TRANSPARENTNÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA
(PRÍRUČKA PRE LEPŠIU SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH)

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2004
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Korektúra a úprava textu: Miroslav Kollár

Pre TIS vydal Adin, s.r.o.

ISBN 80-89041-80-9



TIS

Transparency International Slovensko

Emília Sičáková-Beblavá

Vladimír Pirošík

editori

**TRANSPARENTNÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA
(PRÍRUČKA PRE LEPŠIU SPRÁVU VECÍ VEREJNÝCH)**

Bratislava

december 2004

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, česťnosť a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| Úvod alebo prečo je potrebné venovať sa korupcii na úrovni miestnej samosprávy (Branislav Pavlovič) | 7 |
| I. VŠEOBECNE O KORUPCII A PROTİKORUPČNEJ STRATÉGII NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY | 15 |
| 1. Protikorupčná stratégia (Daniela Zemanovičová) | 17 |
| 2. Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy (Vladimír Pirošík)..... | 29 |
| 3. Prehľad protikorupčných nástrojov na úrovni miestnej samosprávy (Vladimír Pirošík)..... | 53 |
| II. PRÍKLADY KONKRÉTNÝCH PROTİKORUPČNÝCH POLITÍK NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY | 65 |
| 1. Informovanie o činnosti miestnej samosprávy (Vladimír Pirošík) | 67 |
| 2. Verejná kontrola a občianska participácia (Vladimír Pirošík)..... | 87 |
| 3. Personalistika a etika na úrovni miestnej samosprávy (Emília Sičáková-Beblavá, Milan Galanda)..... | 99 |
| 4. Verejné obstarávanie na úrovni miestnej samosprávy (Jiří Vlach, Emília Sičáková-Beblavá) | 135 |

ÚVOD

BRANISLAV PAVLOVIČ

Miestna úroveň verejnej správy sa dostáva do pozornosti laickej aj odbornej verejnosti vďaka decentralizačným snahám prebiehajúcim v mnohých krajinách sveta. Bohaté skúsenosti s posilňovaním nižšej ako centrálnej úrovne verejnej správy majú demokratické štáty Európskej únie, Severnej Ameriky, Strednej a Východnej Európy, ale aj Ázie, Latinskej Ameriky, Oceánie a Afriky. Decentralizačné reformy prebiehajú v rôznych inštitucionálnych a politických podmienkach. V niektorých prípadoch prerástol lokalizmus do vzniku nových štátov oddelením od pôvodného štátu (napríklad vznik Východného Timoru oddelením od Indonézie z etnických a náboženských dôvodov) alebo do rozpadu štátu na viac celkov. Najnovšie sme boli svedkami takéhoto vývoja na Balkáne, kde sa dnes nachádza najmladší štát sveta Srbsko a Čierna Hora.¹ Lokalizmus – dôraz na vznik a existenciu miestnych a regionálnych samosprávnych jednotiek – však nie je len moderným trendom vyúsťujúcim do vzniku nových štátov sveta, ale aj trendom v modernom spravovaní spoločnosti. Jeho pridaná hodnota pre spoločnosť je však často ohrozovaná korupciou.

Korupcia je fenoménom, ktorý má dlhú a bohatú históriu. Z toho vyplýva aj množstvo jej definícií, prístupov k jej vysvetľovaniu a výskumu v sociálnych vedách a k jej eliminácii v spoločnosti.² Jednou z podstatných črt korupcie je, že vo všetkých svojich formách predstavuje odchýlku od spoločenských noriem správania. Tie môžu byť vymedzené existujúcimi právnymi alebo etickými normami v danej spoločnosti. V rámci tejto príručky nás zaujíma predovšetkým pohľad na korupciu vnímanú ako *zneužitie verejnej moci vo vlastný (súkromný) prospech*.³ Máme pritom na mysli korupciu v politike a všeobecne vo verejnom sektore. Slovenská spoločnosť sa za svoju vyše desaťročnú novodobú históriu zvykla často pozerat' na politiku hlavne ako na mocenské dianie na centrálnej úrovni správy vecí verejných, ktoré sa odohráva predovšetkým v hlavnom meste. Korupcia ako zneužitie verejnej moci vo vlastný (súkromný) prospech sa však vyskytuje aj na miestnej samosprávnej úrovni, pričom v tejto súvislosti sa otvárajú nové otázky a problémy spojené s jej existenciou a s možnosťami jej zníženia.

Preto tím autorov pripravil predkladanú príručku, ktorá má ambíciu prispieť k efektívnejšiemu a zodpovednejšiemu spravovaniu miestnych verejných záležitostí na Slovensku. Predtým, ako v krátkosti predstavíme jednotlivé časti príručky, pokúsime sa poskytnúť pohľad na to, aký má zmysel venovať sa problematike korupcie na úrovni miestnej samosprávy.

PREČO HOVORIŤ O KORUPCII NA MIESTNEJ ÚROVNI?

O tom, že korupcia je spoločenský problém, dnes už niet pochyb. Dokazujú to napríklad viaceré korupčné škandály verejných činiteľov, s nimi súvisiace vyšetrovanie a súdne procesy,

¹ Štát Srbsko a Čierna Hora vznikol vo februári 2003.

² Pozri bližšie napríklad Rose-Ackerman, 1999; Frič a kol., 1999; Chmelík a kol., 2003; *Velký sociologický slovník*, 1996.

³ Rose-Ackerman, 1999, s. 91.

protikorupčné aktivity vlád a mimovládnych organizácií, či množstvo publikácií dostupných na túto tému v zahraničí a postupne aj u nás.

Fenoménom korupcie sa začali vážnejšie zaoberať aj slovenskí verejní predstavitelia a vzniklo tu viacero inštitúcií zaoberajúcich sa bojom proti korupcii.⁴ Spolu s prebiehajúcou reformou verejnej správy a postupujúcou decentralizáciou sa však na Slovensku otvára nový priestor pre nekalé a korupčné praktiky aj na nižšej ako centrálnej úrovni štátu. Samozrejme, korupcia na miestnej úrovni nie je novinkou. Vďaka takej decentralizácii, ktorá sa nevenuje dostatočne aj otázkam možného zneužitia verejnej moci a zavádzaniu protikorupčných poistiek na miestnej úrovni, však môžu byť mesto alebo obec otvorené nekalým praktikám ešte viac. Prílišný pesimizmus ale nie je na mieste. Decentralizáciou vzniká nový priestor, kde tak ako korupcia môže rovnako vzniknúť nová protikorupčná stratégia alebo aspoň nový protikorupčný program. Skrátka, decentralizácia vytvára u nás nový verejný priestor. Občania dostávajú do rúk nové nástroje na aktívne ovplyvňovanie života vo svojej obci alebo meste z bezprostrednej vzdialenosti. Miestni verejní činitelia môžu o otázkach týkajúcich sa miestneho rozvoja otvorene diskutovať s dotknutými občanmi a aktívne ich zapájať do riešenia miestnych problémov. Aký prospech nakoniec z toho budeme mať, závisí od toho, akým spôsobom sa nastaví jednotlivé pravidlá fungovania a ako sa k miestnemu rozvoju postavíme ako občania.

Prečo teda hovoriť o korupcii na miestnej úrovni? Núka sa viacero odpovedí, ktoré môžeme koncentrovať do viacerých argumentov. V nasledujúcom texte ponúkame dva prístupy k dôvodom, prečo venovať tomuto fenoménu pozornosť, pričom jednotlivé prístupy sa vzájomne prelínajú a dopĺňajú:

- prvý prístup – korupcia ako empirický, politický a ekonomický problém miestnej samosprávy;
- druhý prístup – negatívny vplyv korupcie na *polity, politics a policy* miestnej samosprávy.

KORUPCIA AKO EMPIRICKÝ, POLITICKÝ A EKONOMICKÝ PROBLÉM MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Korupcia by sa mala stať predmetom pozornosti na miestnej úrovni, pretože sa v súčasnosti ukazuje byť narastajúcim problémom našej spoločnosti. Tento **argument** vychádza zo skúseností občanov, preto ho môžeme označiť za **empirický**. Asi každý z nás bol svedkom aspoň rozhovoru o tom, ako náš známy alebo člen rodiny poskytol úplatok alebo bol požiadaný o poskytnutie úplatku výmenou napríklad za získanie známeho lekára pre výkon potrebnej operácie, lepšiu pooperačnú zdravotnú starostlivosť, za urýchlenie stavebného konania či získanie sociálneho bytu, za prijatie na školu, za vystavenie pokutového bloku za prekročenie rýchlosti na menšiu sumu, ako by náležalo podľa zákona alebo za prijatie do zamestnaneckého pomeru na obecnom úrade.

Za všeobecne zdieľanými skúsenosťami našej spoločnosti nezaostávajú ani empirické prieskumy verejnej mienky realizované na Slovensku v ostatných rokoch. Tie dokazujú, že korupcia sa na miestnej úrovni vyskytuje v mnohých formách a zasahuje do viacerých oblastí miestneho

⁴ V súčasnosti už existujú na Slovensku inštitúcie ako Odbor boja proti korupcii na Úrade vlády SR, Úrad boja proti korupcii na Prezídium Policajného zboru SR, Špeciálny súd a Úrad špeciálneho prokurátora.

verejného života, ako je podnikanie, hospodárenie s mestským alebo obecným rozpočtom, spravovanie miestneho bytového fondu, poskytovanie verejných služieb a pod.⁵

Vnímanie fenoménu korupcie na úrovni miestnej samosprávy občanmi na Slovensku má istú dynamiku. Podľa prieskumov verejnej mienky, ktoré pre Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) uskutočnila agentúra Focus v rokoch 2004, 2002 a 1999 vyplývajú viaceré závery. Podstatným zistením je, že vzrástol počet tých, ktorí mali priamu či nepriamu skúsenosť s korupciou na tejto úrovni správy vecí verejných. Indikuje to nárast podielu občanov, ktorí sa domnievajú, že korupcia „existuje a je veľmi rozšírená“ ako aj úbytok v počte odpovedí „neviem“.

O korupcii na miestnej úrovni dnes treba hovoriť aj pre dôvody, ktoré by bolo možné zahrnúť pod tzv. **politický argument**, pretože korupcia je aj na miestnej úrovni politickým problémom. Menia sa politickí aktéri a aj politické prostredie na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni verejnej správy. Na centrálnej úrovni dochádza k odbremeňovaniu ministerstiev a presúvaniu ich agendy na nižšie úrovne verejnej správy (napríklad v oblasti školstva, zdravotníctva). Na nižších úrovniach (regionálnej a miestnej) zas dochádza k posilňovaniu postavenia novovzniknutých inštitúcií. K presunu agendy dochádza procesmi administratívnej dekoncentrácie⁶ v rámci štátnej správy alebo procesom decentralizácie,⁷ kde vznikli nové samosprávne orgány.

Obce a mestá predstavujú na Slovensku prvú úroveň samosprávy. Tá sa sformovala hneď po páde komunistického režimu – v roku 1990. Druhá úroveň samosprávy na Slovensku vznikla v roku 2001 v podobe vyšších územných celkov (ďalej len „VÚC“). Na ne boli prenesené právomoci v oblasti školstva, zdravotníctva, miestneho rozvoja atď. Na oboch samosprávnych úrovniach vznikli priamo volené zastupiteľské zbory a priamo volený post predsedu. Oba orgány sa priamo zodpovedajú občanom, ktorí ich zvolili, a ktorí ich môžu v nasledujúcich voľbách „potrestať“ opätovným nezvolením. Mechanizmus vzniku, následného fungovania a skladania účtov týchto inštitúcií občanom však môžu zdeformovať práve rôzne formy korupčného správania. Nie úplne zriedkavým javom je ovládnutie miestnej samosprávy skupinou podnikateľov cez neprehľadné financovanie politických kampaní, ktorí za svoju investíciu očakávajú napríklad získanie verejných objednávok od obce. Rozhodovanie starostu teda môže byť vopred ovplyvňované úzkou skupinou miestnych podnikateľov, ktorí za svoju podporu očakávajú protislužby. Tieto a podobné praktiky nakoniec môžu vyústiť do znefunkčnenia a zdiskreditovania samotných samosprávnych inštitúcií (miestne zastupiteľstvo, starosta), k rastu nedôvery občanov v opodstatnenosť ich existencie, a nakoniec aj k rastu nespokojnosti občanov s celou politickou klímou v obci, meste, regióne, štáte.

Aj z **ekonomického hľadiska** predstavuje korupcia na miestnej úrovni problémovú oblasť. Môže totiž viesť k zvyšovaniu nákladov na miestnu verejnú správu, k nekvalitným alebo nedostatočným

⁵ Rovnako ako ďalšie prieskumy realizované Transparency International Slovensko v spolupráci s agentúrou Focus sú dostupné na <http://www.transparency.sk>. Rôznym oblastiam výskytu korupcie sa podrobnejšie venujeme v kapitole V. Pirošíka *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy*.

⁶ Proces administratívnej dekoncentrácie označuje proces presunu právomocí z centra na nižšiu úroveň štátnej správy, bez narušenia administratívnej hierarchie.

⁷ Na tomto mieste proces decentralizácie označuje presun originálnych právomocí na samosprávne inštitúcie s vlastnou politickou legitimitou (pochádzajúcej napríklad z volieb). Bližšie pozri Pirošík – Sičáková-Beblavá – Pavlovič, 2004, s. 13 a 17.

verejným službám, k mrhaniu verejnými prostriedkami, ktoré potom môžu chýbať na realizáciu iných rozvojových aktivít,⁸ a teda na zvyšovanie životnej úrovne obyvateľov obce, regiónu atď. Korupcia môže mať negatívny vplyv na ekonomickú výkonnosť a efektívnosť miestnej verejnej správy. Prejavom takéhoto správania môže byť zvyšovanie zadlženia obce, zvyšovanie daňového zaťaženia občanov, celková stagnácia hospodárskeho rozvoja, prípadne aj migrácia obyvateľov do oblastí s nižšou korupciou.

Hospodárenie s verejným majetkom a efektívne zabezpečovanie verejných služieb na miestnej úrovni sa uskutočňuje rôznym spôsobom. Obec môže zabezpečovať a poskytovať verejné služby (fungovanie miestnej dopravy, odvoz a skládka odpadu, prívod vody atď.) samostatne alebo, hlavne pri nedostatku financií, ľudského a technického know-how, vytvárať za účelom poskytovania verejných služieb tzv. strategické partnerstvá verejnej sféry so súkromným sektorom. Ide o nový trend nielen v pôvodných členských štátoch Európskej únie, ale aj v iných krajinách vrátane Slovenska. Vznik neprehľadnej zmluvnej siete miestnych verejných inštitúcií so súkromnými podnikateľmi napojenými na svojich subdodávateľov však môže prispieť k zníženiu prehľadnosti nakladania s verejnými financiami, k nedostatočnej efektívnosti pri zabezpečovaní a poskytovaní verejných služieb na miestnej úrovni. Takéto neprehľadné zmluvné siete napojené na miestny rozpočet predstavujú v konečnom dôsledku vždy potenciálne, ale zároveň aj nevyhnutné riziko korupčného správania a podvodov. Nevyhnutné preto, lebo v určitých prípadoch nie je možné zabezpečiť niektoré verejné služby inak ako uzatváraním strategických partnerstiev so súkromným sektorom.

Lepšie hospodárenie s verejným majetkom a vyššia kvalita v zabezpečovaní verejných služieb na miestnej úrovni preto bude do veľkej miery závisieť od stanovených pravidiel napríklad pre verejné obstarávanie, pre uzatváranie súkromno-verejných partnerstiev alebo pre prístup občanov k informáciám. Ak budú vo verejných súťažiach víťaziť podnikateľské subjekty nie na základe kritérií, ako je čo najlepší pomer medzi cenou a kvalitou poskytovaných služieb, ale na základe výšky poskytnutého úplatku, verejné financie budú slúžiť na obohatenie úzkej skupiny podnikateľov a miestnych verejných predstaviteľov na úkor ostatných občanov. Korupcia na miestnej úrovni preto môže pôsobiť ako brzda optimálneho hospodárskeho rastu na tejto úrovni verejnej správy.

NEGATÍVNY VPLYV KORUPCIE NA *POLITY*, *POLITICS* A *POLICY* MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Na podstatu procesu zmeny vertikálneho usporiadania politických inštitúcií v štáte môžeme nazerať cez zmenu politickej moci a tri pojmy, ktoré nájdeme v spojitosti s pojmom *politika* v anglofónnej literatúre⁹ – *polity*, *politics* a *policy*.

V prvom rade je to pojem *polity*, ktorý zdôrazňuje statickú a normatívnu stránku politiky, teda politické ideály, hodnoty a právne normy. Druhým pojmom je *politics*, ktorý, naopak, zdôrazňuje procesnú, dynamickú stránku politiky. Teda politika je vnímaná ako proces, stret záujmov,

⁸ Ak napríklad mesto premrhá veľké množstvo finančných zdrojov na nákup prostriedkov mestskej hromadnej dopravy od vyhradeného dodávateľa prepojeného na miestnych verejných činiteľov, tieto zdroje môžu potom chýbať pri opravách zlej cestnej infraštruktúry a pod.

⁹ Blížšie sme ich vysvetlili na inom mieste, pozri Pirošík – Sičáková-Beblavá – Pavlovič, 2004.

neustále riešenie konfliktov v spoločnosti. A nakoniec pojem *policy*, vyjadrujúci obsah politiky, ktorého slovenským ekvivalentom je politika vnímaná ako obsah cieľavedomej (ne)činnosti, prípadne ako predmet (ne)aktivity konkrétnej inštitúcie alebo štátu. Korupcia má v súvislosti s každým z týchto pohľadov na *politiku* rôznu formu a následky. Stručne načrtujeme, čo máme na mysli.

Z hľadiska dimenzie *polity*, ktorú tvoria hodnoty, ideály, spoločenské normy správania, inštitucionálne prostredie a právne predpisy, korupcia vedie napríklad k nedodržiavaniu právnych noriem, prípadne k ich nízkej vymožitelnosti. To spôsobuje deformácie v normách spoločenského správania a devastáciu spoločenských hodnôt, stratu ideálov a demoralizáciu celej spoločnosti. Z tohto aspektu korupcia **ohrozuje ustálenie politického režimu** (v danej politickej jednotke) a vieru občanov v jeho opodstatnenosť.

Z hľadiska dimenzie *politics*, korupcia môže stáť na počiatku nekalej súťaže, neoprávnenej dominancie vybraných aktérov rozhodovacieho procesu na úkor ostatných (napríklad pri voľbách), či už z dôvodu nerovného prístupu k informáciám, k finančným zdrojom alebo k funkciám. Môže tiež stáť na začiatku nerešpektovania stanovených pravidiel hry a ohrozenia demokratického vládnutia. Z tohto aspektu korupcia môže v očiach širokej verejnosti viesť **k nespravodlivému rozhodovaciemu procesu**.

Z hľadiska *policy*, korupcia môže viesť k neadresným, nekvalitným a predraženým verejným službám, k plytvaniu verejných prostriedkov a následne k ich nedostatku na rozvoj obce a zvyšovanie životnej úrovne občanov. Často vedie k rôznym podvodom. Z tohto aspektu korupcia ohrozuje **udržateľnosť rozvoja** alebo **vedie k jeho stagnácii**.

Hlavnou príčinou, prečo dnes hovoríme o korupcii na miestnej úrovni je fakt, že aj vďaka nedôslednej decentralizácii môže korupcia ohroziť mnoho aspektov miestneho spoločenského života a celkového rozvoja na miestnej úrovni. Na druhej strane, práve decentralizácia vytvára nový verejný priestor na miestnej úrovni a tak otvára možnosti pre inováciu a experiment. Často sa s týmto konštatovaním stretujeme pri hľadaní nových mechanizmov skladania účtov miestnych verejných predstaviteľov občanom. Vynaliezavosti miestnych verejných predstaviteľov, občianskych združení a špecifickým potrebám obyvateľov sa medze nekladú. Príkladom môže byť mesto Kremnica a jeho opatrenia na informovanie a prípadne zainteresovanie občanov do miestneho rozhodovania.¹⁰

Tento miestny verejný priestor je rovnako otvorený aj pre formulovanie a zavádzanie nových protikorupčných nástrojov a stratégií. Miestna úroveň verejnej správy má potenciál združovať všetky tri sektory spoločnosti (verejný sektor, trh, občiansky sektor) najbezprostrednejším spôsobom, pričom občiansky sektor môže mať na tejto úrovni väčší vplyv ako na centrálnej štátnej úrovni. Na miestnej úrovni sú si spravovaní (občania) a ich spravujúci (verejní predstavitelia) fyzicky podstatne bližší, ako v prípade pomyselnej blízkosti občanov a parlamentu (a vlády) v hlavnom meste. Táto fyzická (často susedská) blízkosť otvára možnosť pre nové formy komunikácie miestnych verejných predstaviteľov a účasti verejnosti na spravovaní vlastnej obce alebo mesta (vznikajú napríklad kancelárie prvého kontaktu pre občanov). Vďaka tejto blízkosti

¹⁰ Príklad inštitútu občianskeho poradcu je uvedený v kapitole V. Pirošika *Verejná kontrola a občianska participácia*.

môže byť na miestnej úrovni ľahšie aj **nájsť partnerov v boji proti miestnej korupcii**, nekalým praktikám, prípadne aplikovať nové protikorupčné opatrenia vďaka ich podpore. Aktivita miestnych občianskych združení môže byť účinná vo všetkých fázach komunikácie s verejnými činiteľmi: vo fáze artikulácie potreby vzniku funkcie (úradu), ustanovovania (voľby) konkrétnej osoby do funkcie, monitoringu výkonu funkcie (fungovania miestnej samosprávy), kontroly fungovania úradu ex post. Miestna úroveň môže preto slúžiť nielen ako **inkubátor** politických elít spoločnosti, ale taktiež aj **nových protikorupčných mechanizmov a partnerských organizácií**.

Ako sa vyrovnat' s týmito hrozbami v slovenských podmienkach, a aké kroky je nevyhnutné pri tom uskutočniť, sa dozvieme podrobnejšie v nasledujúcich kapitolách tejto príručky. Jej cieľom je poslúžiť ako praktický návod všetkým tým, ktorí majú záujem o transparentné a zodpovedné spravovanie verejných záležitostí na miestnej úrovni, ako aj všetkým tým, ktorí sa s korupciou vo svojom meste alebo obci stretli a rozhodli sa s týmto neduhom bojovať. Inšpiráciu v nej nájdú mestskí alebo obecní verejní činitelia, teda starostovia, poslanci zastupiteľstiev a ostatní zamestnanci miestnej samosprávy. Rovnako však príručka poslúži miestnym aktivistom a médiám ako praktický sprievodca možnými protikorupčnými opatreniami.

Príručka prináša odpovede na mnohé otázky. Rozdelili sme ju na dve hlavné časti. V prvej časti sme sa zamerali na viaceré otázky. V akých formách sa korupcia na miestnej úrovni na Slovensku objavuje? Aké problémy a výzvy so sebou prináša? Ako postaviť účinnú protikorupčnú stratégiu? Aké protikorupčné nástroje a opatrenia možno použiť?

Druhú hlavnú časť sme venovali praktickým radám a odporúčaniam v takých oblastiach, ako sú prístup k informáciám na miestnej úrovni, občianska participácia na tvorbe verejnej politiky na miestnej úrovni, etika a výberové konania na miestnej úrovni a nakoniec verejné obstarávanie na miestnej úrovni.

Veríme, že táto príručka bude pomocníkom pre všetkých, ktorí sa zaoberajú znižovaním korupcie na miestnej úrovni a pomôže pri otvaraní miestnej samosprávy verejnej kontrole.

LITERATÚRA

1. Frič, P. a kol.: *Korupce na český způsob*. Praha, G plus G 1999.
2. Chmelík, J. a kol.: *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha, Linde 2003.
3. *Local Development Discussion Paper: Human Development, Social Development, and Public Sector Management Networks*. Washington, D. C., World Bank 2004.
4. Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. – Pavlovič, B.: *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
5. *Prieskum verejnej mienky*. Bratislava, Transparency International Slovensko, Focus, <http://www.transparency.sk>, 30. 8. 2004.
6. Rose-Ackerman, S.: *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press 1999.
7. *Velký sociologický slovník*. Praha, Karolinum 1996.

I.

Všeobecne o korupcii a protikorupčnej stratégii na úrovni miestnej samosprávy

I.1. PROTİKORUPČNÁ STRATÉGIA

DANIELA ZEMANOVIČOVÁ

Riešenie korupcie často zvädza k „jednoduchým riešeniam“, napríklad že stačí skorumpovaných verejných činiteľov potrestať a dosadiť za nich lepších, morálnejších, že stačí sprísniť tresty, že stačí zvýšiť mzdy úradníkov a korupcia nebude. Skúsenosti však hovoria, že nestačí „zhnité jablká povyhadzovať z košíka, pretože ak bude košík vlhký, čiže ak sa prostredie nezmení, potom aj nové jablká budú hniť“. Rovnako nestačí iba zvýšiť platy, pretože korupčné pokušenie môže byť aj potom značné, ak sa nezmenia iné oblasti. Ani zameranie výlučne na represiu neprinesie efekt, ak sa zároveň nebudeme zamýšľať nad prevenciou. „Zázračné riešenia“ preto málokedy majú reálny a dlhodobý protikorupčný efekt.

Viacere skúsenosti hovoria o tom, že počiatočný elán protikorupčných reformátorov bol schladený tým, že sa im nepodarilo situáciu výrazne a rýchlo zmeniť. Jedným z dôvodov je aj to, že je potrebné si hneď na začiatku uvedomiť komplexnosť tohto javu a vzájomnú podmienenosť jednotlivých krokov. Nestačí izolovane riešiť iba jednu oblasť, pretože výsledok sa zasekne na ďalších oblastiach, ktoré sa nezmenili. Korupcia je komplexný jav, preto musí byť aj boj proti nej bojom na viacerých frontoch. Ak sa má dosiahnuť zmena, potom musíme vedieť, čo na ktorom fronte urobíme a ako to ovplyvní pozície na iných frontoch. Preto ak sa začneme seriózne zamýšľať nad tým, že chceme obmedziť korupciu, pokúsme sa pozrieť na veci komplexne (to je podstata protikorupčnej stratégie).

V tejto kapitole sa preto pokúsime naznačiť, čo si treba premyslieť, ak ste sa rozhodli pustiť do boja proti korupcii. Korupciu ovplyvňuje veľké množstvo faktorov – tie môžu pôsobiť s rôznou intenzitou, v rôznych kombináciách, preto sa nedajú jednoducho preberať úspešné modely z iných krajín alebo oblastí. Chceme preto upozorniť, že univerzálny protikorupčný recept neexistuje, terapia je vždy viazaná na konkrétneho pacienta a jeho presnú diagnózu. V tejto kapitole sa pokúsime poskytnúť postupy, ako sa k presnej diagnóze a dobrej terapii dopracovať – ako začať, aká by mala postupnosť protikorupčných opatrení, kto by sa mal zapojiť, s kým je možné spolupracovať a na čo všetko sa zamerať.

V nasledujúcich kapitolách sa venujeme jednotlivým nástrojom, ktoré môžu obmedzovať korupciu. Tu sa na nich pozrieme ako na celok a pokúsime sa vysvetliť, ako jednotlivé kroky spolu môžu súvisieť, ako je potrebné zapojiť kľúčových aktérov do tvorby a aplikácie týchto krokov. Jednotlivé protikorupčné prvky do seba zapadajú, môžu mať synergický efekt, ale aj naopak, ich nesprávne fázovanie môže blokovat' niektoré očakávané efekty. Preto má celková predstava o protikorupčnej reforme, prioritách, krokoch a ich postupnosti svoje opodstatnenie.

Korupcia sa vyskytuje u chorého pacienta, to znamená, že je sprievodným javom iných problémov. Zložitosť protikorupčnej reformy súvisí aj s tým, že protikorupčné efekty sú zviazané s ďalšími opatreniami a stavom v iných oblastiach, napríklad s tým, ako funguje represívny systém, aký je stav v oblasti decentralizácie atď. Na niektoré veci nebudete mať priamy vplyv, ale je mnoho oblastí, ktoré môžete zmeniť iba vy. Na druhej strane zavedenie protikorupčných opatrení bude mať pozitívny vplyv aj na racionalizáciu a efektívnosť fungovania obce alebo mesta.

Korupcia je v svojej podstate dynamická veličina, dá sa obmedziť a existujú mnohé protikorupčné kroky, ktoré môžu situáciu zlepšiť. V prvom rade by sme mali odpovedať na otázku, čo sa skrýva za pojmom protikorupčná stratégia. *Protikorupčnú stratégiu* možno definovať jednoducho ako súhrn nástrojov a procesov, ktoré umožňujú dostať sa z jedného bodu korupčnej rovnováhy do iného rovnovážneho bodu s nižším rozšírením korupcie. Boj proti korupcii preto môžeme vnímať ako pohyb z jednej „rovnovážnej hladiny korupcie“ do inej, s nižšou intenzitou jej rozšírenia. Pohyb môže byť vyvolaný tým, že zmeníte pomer medzi možným prospechom z korupcie a rizikom z toho, že bude odhalená a potrestaná.

1. ČO BY MALA STRATÉGIA OBSAHOVAŤ?

Môžeme povedať, že úspešná protikorupčná stratégia je vždy mixom:

- presnej **diagnózy** (dobrého pochopenia prejavov a príčin korupčného správania);
- **terapie** (definovania a fázovania jednotlivých krokov v oblasti prevencie, represie, vnímavosti občanov);
- motivovania **aktérov**, vytvárania spojenectiev, rovnováhy záujmov, identifikovania lídrov;
- správneho **komunikovania** jednotlivých protikorupčných krokov;
- riešenia udržateľnosti protikorupčných krokov – **rekonvalescencie**.

1.1. DIAGNÓZA

V prvej fáze je dobré, ak sa zamyslíte nad tým, ktoré sú vo vašom prostredí korupčne citlivé oblasti a prečo a aké informácie a podnety by vám pomohli ich určiť. Na ich identifikovanie môžu poslúžiť napríklad rozhovory s pracovníkmi úradu, anonymné ankety a prieskumy, v tejto fáze je však vhodné spolupracovať aj s ľuďmi mimo inštitúcie. Práve názor zvonku môže priniesť nový pohľad na to, ako je vnímaná vaša obec/mesto a čo u občanov vyvoláva problémy, ktoré môžu mať korupčné pozadie. Vyhodnoťte aj to, na čo sa ľudia často sťažujú, aj keď to nemusí priamo súvisieť s korupciou – poukazuje to na úzke miesto alebo na personálny problém, ktoré by ste mali riešiť. Monitoring médií môže byť tiež zaujímavý, pretože poskytuje informácie, v ktorých oblastiach prepukla korupcia v iných obciach alebo mestách. Zamyslite sa preto, či by to bolo možné aj u vás, alebo máte v uvedenej oblasti systém už ošetrovaný.

Dobrym nástrojom je aj brainstorming – teda organizovaná diskusia, ktorej sa zúčastnia ľudia s rôznym pohľadom na vec a s rôznymi záujmami. Pozvite naň napríklad ľudí z mimovládnych organizácií, aktívnych v tejto oblasti, z iných miest a obcí, ktoré majú zaujímavé výsledky, odborníkov na oblasť, ktorá sa javí ako riziková, podnikateľov, občanov.

Po zozbieraní podnetov si urobte sumár:

- Čo sú korupčne rizikové oblasti?
- Prečo tam existujú podnety pre korupciu?¹

Výstupom takéhoto „auditú problémov“ môže byť napríklad tzv. mapa samosprávnej korupcie². Tá obsahuje – napríklad na základe rozhovorov a ankiet s pracovníkmi obecných/mestských

¹ Bližšie pozri napríklad Zemanovičová – Sičáková-Beblavá, 2003.

² Mapa slovenskej samosprávnej korupcie je uvedená v kapitole V. Pirošika *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy*.

úradov, miestnymi podnikateľmi, politikmi, zástupcami mimovládnych organizácií, širokou verejnosťou atď. – výpočet jednotlivých **korupčných prejavov**, teda situácií, pri ktorých dochádza, resp. môže dochádzať v obci/meste ku korupčnému správaniu.

1.2. TERAPIA³

V ďalšej fáze sa pomocou interných a externých pracovníkov (uvedených v predchádzajúcej časti) zamyslíte nad tým:

- Čo by korupciu obmedzovalo? Rozdeľte si ich na oblasti, napríklad prevencia, represia, postoje ľudí.
- Urobte si malú analýzu záujmov, kto má záujem o protikorupčnú zmenu a prečo? Naopak na aké záujmy narazíte a čo s tým môžete urobiť?
- Rozdeľte si príčiny na tie, na ktoré máte priamy vplyv a na tie, ktoré vytvára externé prostredie.
- Rozdeľte si protikorupčné kroky na rýchlo realizovateľné a tie, ktoré potrebujete pripraviť. V druhej skupine si stanovte časový plán, ako budete postupovať, s kým potrebujete spolupracovať, aké informácie potrebujete, kto bude zodpovedný a pod.
- Ako sa verejnosť dozvie, že ste sa pustili do boja s korupciou? Ako budete komunikovať smerom dovnútra pracoviska a smerom k občanom?
- Ako budete pracovníkov motivovať k realizácii protikorupčnej reformy a ako budete kontrolovať dodržiavanie dohodnutých pravidiel?
- Aký budete mať postup na skladanie účtov občanom?
- Ako zabezpečíte, aby sa protikorupčná reforma udržala aj v čase, keď nebudete vo funkcii?

Ako sme uviedli vyššie, protikorupčná stratégia musí znížiť očakávania veľkého prospechu z korupcie a zvýšiť riziko odhalenia a potrestania korupcie – a znížiť tak celkové benefity, ktoré sa z korupcie očakávajú.

Ak chcete zmenšiť rozsah podnetov na korupčné správanie, musíte sa venovať prevencii a represii. Na očakávania pracovníkov vo verejnom sektore (na ich „cost-benefit“ korupčnú analýzu) však majú vplyv aj minulé skúsenosti s tým, ako sa vo vašej obci, meste, ale aj celkovo v SR postihovali korupčné aktivity. To môže súvisieť s celkovým inštitucionálnym rámcom, situáciou v oblasti legislatívy, súdnictva, polície, s kvalitou a etikou vo verejnom sektore. Preto je potrebná aj jasná komunikácia vášho úmyslu zásadne riešiť korupciu a konzekventné postupy pri jej odhalení.

³ Prehľad protikorupčných nástrojov vhodných pre slovenské samosprávy je uvedený v časti II. *Príklady konkrétnych protikorupčných politik.* Zároveň sú príklady konkrétnych protikorupčných nástrojov obsahom kapitoly V. Pirošíka *Prehľad protikorupčných nástrojov na úrovni miestnej samosprávy.*

1.2.1. Prevencia – opatrenia, ktoré obmedzia priestor pre korupciu

Je dôležité uvedomiť si, že prevencia je vždy lepšia ako riešenie následkov korupčného škandálu, ktorý môže veľmi poškodiť imidž obce a narušiť dôveru občanov. Ak sa „prevalí“ korupčný vo vašej obci/meste, trvá niekoľko rokov, kým sa vám podarí obnoviť dôveru občanov, preto urobte všetko pre to, aby ste sa tomu vyhli.

Čarovná formulka na obmedzenie priestoru pre korupciu je vyjadrená v troch faktoroch:⁴

- obmedziť úzke miesta, monopolné situácie;
- priblížiť rozhodovací proces kritériálnemu rozhodovaniu;
- maximálna otvorenosť, poskytovanie informácií, skladanie účtov.

Uvedieme niekoľko všeobecných princípov a námetov, ktoré poukážu na to, čo si treba všimnúť v oblasti prevenčných opatrení:

- **PRAVIDLÁ HRY**

Všeobecne platný legislatívny rámec môže spôsobovať, že vznikajú medzery, ktoré pomáhajú korupcii (napríklad financovanie politických strán, pravidlá pre privatizáciu, pridelovanie dotácií, možnosť externej kontroly hospodárenia samosprávy, systém podpory projektov v rámci fondov Európskej únie a pod.). Pravidlá hry však tvoria aj vy cez všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“), rozhodovacie postupy, interné pravidlá v oblasti personálneho riadenia či verejného obstarávania.

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 u pracovníkov, ktorí majú konať vo verejnom záujme.

Máte napríklad premyslenú a zverejnili ste koncepciu verejného obstarávania? Máte riešené jasné kompetencie v tejto oblasti? Aký je rozhodovací postup pri schvaľovaní nákupov tovarov a služieb? Nie sú veľké právomoci zverené iba niekoľkým, resp. jednej osobe? Ako je zabezpečené, aby ste získali ponuky od všetkých potenciálne zaujímavých firiem, resp. aby ste vybrali najlepšiu ponuku? Aké informácie máte k dispozícii, aby ste proces obstarávania vedeli kontrolovať? Ako máte riešenú možnosť verejnej kontroly?

Iný príklad sa môže týkať obsadzovania pracovných miest vo vašej kompetencii. Prieskumy verejnej mienky uskutočnené v SR signalizujú rozšírenie rodinkárstva v tejto oblasti. Ako to máte „ošetrené“? Ako sú organizované výberové konania na riadiace posty? Aká je informovanosť o výberovom konaní, aké sú kritériá, komisia a pod.?

⁴ Podrobnejšie k opatreniam v oblasti prevencie, represie a postojov občanov pozri Zemanovičová – Pirošík, 2003.

● **ÚZKE MIESTA**

Korupcia je úzko spojená s nerovnováhou. Ak je nejaký tovar, služba alebo informácia vzácna, deficitná, je prirodzenou snahou ľudí snažiť sa aj pomocou korupcie tieto tovary, služby alebo informácie získať. Vašou protikorupčnou snahou naopak musí byť odstraňovať nerovnováhu, resp. – ak sa to nedá – venovať týmto oblastiam zvýšenú pozornosť z hľadiska možných podnetov na korupčné správanie.

Aký je napríklad vo vašej obci/meste systém pridelovania sociálnych bytov, licencií, podpora projektov platených z rozpočtu obce, na čo sa občania sťažujú, na vybavenie akej agendy sa dlho čaká? Nerovnováha musí byť pre vás signálom, že práve túto oblasť si treba viac všímať.

● **OD ROZHODOVACEJ VOĽNOSTI KU KRITERIÁLNOSTI**

Čím je proces rozhodovania voľnejší, s možnosťou subjektívneho posúdenia, tým viac korupčných pokušení v systéme máte. V tabuľke 1 je uvedený rozdiel medzi voľným a kritériálnym rozhodovaním.

Tabuľka 1

Rozdiel medzi kritériálnym a voľným rozhodovaním

| Rozhodovanie | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Kritériálne | Voľné |
| kritériá | kritériá neexistujú, sú nejasné |
| definovaný postup rozhodovania | nie je definovaný postup |
| odôvodnenie | bez odôvodnenia |
| možnosť preskúmania | nie je možnosť preskúmania |

V oblastiach, ktoré ste v predchádzajúcej fáze určili ako korupčne citlivé, urobte protikorupčnú revíziu z hľadiska kritérií a postupu rozhodovania. Všade, kde sa to dá, stanovte jasné, jednoznačné kritériá, zabezpečte rozhodovacie postupy, stanovte povinnosť odôvodniť rozhodnutie, a možnosť preskúmania rozhodnutia, riešte konflikt záujmov. V zvlášť citlivých oblastiach zavedte princíp rotovania pracovníkov. Korupcia má totiž rada zabehnuté vzťahy a väzby, ktoré musíte (aj preventívne) prelomiť.

Zvážte, či by ste nemali do rozhodovania o citlivých oblastiach zaviesť „princíp viacerých očí“, napríklad pri udeľovaní licencií alebo vo verejnom obstarávaní. Posúďte aj to, či práva, ktoré má primátor mesta pri nadobúdaní hnutelných vecí do istej hranice, prevode hnutelného majetku, prijatí úverov alebo pôžičiek nepredstavujú korupčné riziká.

Voľnosť v rozhodovaní môže mať aj charakter voľnosti z hľadiska dĺžky posudzovania prípadu a vydania rozhodnutia. Túto situáciu možno riešiť bežnými racionalizačnými postupmi – zjednodušením a formalizovaním postupov, využitím výpočtovej techniky, zavádzaním e-governance a pod.

Treba však upozorniť aj na druhý extrém. Ak sa budete snažiť všetko do najmenších podrobností vopred predpismi upraviť, hrozí riziko neefektívnosti, neochoty pracovníkov niesť zodpovednosť za rozhodovanie, čím sa stráca ich motivácia. Podľa niektorých analytikov napríklad snaha

o obmedzenie korupcie za každú cenu môže znížiť efektívnosť administratívy a navyše nemusí v skutočnosti znižovať úroveň korupcie.⁵ Rastúce množstvo pravidiel, predpisov a sankcií, nárast dozerajúcich inštitúcií môže viesť k situácii, v ktorej inštitúcie trávajú pri riešení protikorupčných otázok toľko času, ako pri výkone svojich základných funkcií. Môže to taktiež viesť k patologickým reakciám štátnych zamestnancov, ako je tendencia „pracovať striktno podľa predpisov“.

Optimálne je, ak pracovníci vo verejnom sektore majú toľko rozhodovacích právomoci, ktoré im umožnia samostatne vykonávať ich funkciu, mať potrebný stupeň rozhodovacích právomoci. Systém by však mal byť dosť kriteriálny na to, aby nevyvolával korupčné pokušenia. To znamená, že je riskantné koncentrovať citlivé rozhodovanie v rukách jedného, resp. málo pracovníkov bez jasných pravidiel, postupov, poskytovania informácií, skladania účtov. Je na vás, aby ste zhodnotili konkrétnu situáciu a navrhli optimum medzi kriteriálnosťou a voľnosťou. Zvažujte napríklad, či etické správanie, kultúra a dôvera na vašom pracovisku umožňujú poskytnúť viac rozhodovacej voľnosti. Ak to tak nie a navyše máte signály o snahách uprednostňovať súkromné záujmy, potom začnite s podrobnejšími predpismi a častejšími kontrolami.

● OTVORENOSŤ, POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ A SKLADANIE ÚČTOV

Ak sme v predchádzajúcej časti upozornili na potrebu istej rovnováhy, v prípade poskytovania informácií naopak platí, že čím viac informácií budete poskytovať, tým menej šancí bude mať korupcia vo vašom meste/obci. Prijmite zásadu, že všetky informácie poskytnete, samozrejme v rámci platnej legislatívy. Neposkytnutie bude naozaj považované za výnimku z pravidla. Dobré zvážte, ktoré informácie a z akých dôvodov nespřístupníte. Nespřístupnenie odôvodnite. Nečakajte na žiadosti o informácie, ale rozmyšľajte nad tým, ako ich aktívne poskytovať.

Premyslite, aké **formy** budú pre väčšinou občanov dostupné:

- internet,
- spravodajca obce/mesta,
- informačné materiály,
- informačná tabuľa obce/mesta,
- médiá,
- horúce linky,
- front office.

Zverejňujte aj informácie o **citlivých oblastiach** – zavediete tak prvky samokontroly a vytvoríte „sieť občianskych kontrolórov“. Napríklad premyslite si, aké informácie o verejnom obstarávaní či prideľovaní pozemkov alebo bytov, čerpaní rozpočtu obce/mesta, investičnej činnosti, podmienkach za akých poskytujú súkromné firmy služby, platené z rozpočtu obce by umožnili občanom kontrolovať tieto oblasti. Na druhej strane, ak pracovníci budú vedieť, že svoje rozhodnutia budú musieť zverejniť a odôvodniť, bude to pôsobiť ako samoregulačný mechanizmus proti zneužitiu. Ak budete mať odvahu zverejniť aj takéto informácie, vyšlete jasný signál, že chcete s korupciou skončiť. Ak máte pri rozhodovaní o citlivých oblastiach pochybnosti, položte si otázku: Ak budem na verejnom zhromaždení a občania si budú pýtať

⁵ Zaujímavý príklad poskytujú Frank Anechiarico a James B. Jacobs, ktorí argumentujú, že v New Yorku „snaha o dosiahnutie absolútnej bezúhonnosti“ viedla k zvýšeniu neefektívnosti úradníckeho aparátu bez zníženia úrovne korupcie. Pozri Anechiarico – Jacobs, 1996.

vysvetlenie, viem obhájiť, že som konal vo verejnom záujme? Ak si nie ste celkom istý, ešte rozhodnutie zväžte.

Z informácií, ktoré zverejníte, musí byť jasný **rozhodovací mechanizmus** – kto o čom a akej lehote rozhoduje a kto nesie za rozhodnutie zodpovednosť.

K dôležitým rozhodnutiam týkajúcim sa veľkých projektov, ktoré môžu na dlhú dobu ovplyvniť chod mesta/obce zvolávajte híriny, stretnutia s občanmi.

1.2.2. Ako urobiť z korupcie vysoko rizikovou činnosť?

Na zvýšenie rizikovosti korupčnej transakcie potrebujete odhaliť, vyšetriť a sankcionovať korupčné správanie. Korupcia je trestný čin a preto je sankcionovaná podľa Trestného zákona. Touto líniou sa nebudeme s tejto časti zaoberať, ale je samozrejme, že pri vážnych podozreniach ste povinný konať v zmysle zákona.

Odhalenie podozrivých transakcií bude pravdepodobnejšie a ľahšie, ak ste systém dostatočne **otvorili**.

Napríklad ak ste zverejnili informácie o tom, čo chcete obstarávať, na základe akých kritérií budete vyberať najlepšiu ponuku, aké sú záväzky víťaznej firmy, potom bude oveľa ľahšie odhaliť snahu uprednostniť niektorú firmu, hoci neponúka najlepšie podmienky, resp. ak neplní zmluvne dohodnuté podmienky. Alebo ak ste zverejnili, aké firmy, na základe akého výberu a za akých podmienok poskytujú služby mestu/obci – napríklad sú dodávateľmi tepla, vody, odnášajú tuhý domový odpad – potom občania budú kontrolovať, či ste vybrali najlepšiu firmu a či sa dohodnuté podmienky plnia, či nehrozí, že profitovať budú firmy na úkor rozpočtu obce/mesta.

Odhaľovaniu podozrivého správania pomôže aj stanovenie **štandardov**, napríklad aké správanie je u pracovníkov samosprávy očakávané, aký je etický kódex správania, čo je a čo nie je akceptovateľný dar, pozornosť, na čo má občan nárok. Potom sa oveľa ľahšie odhaľujú irregularity a ľahšie na ne viete reagovať.⁶

Okrem interných štandardov je dobré pracovať s porovnávaním výsledkov s okolím. Preto všade, kde sa dá uplatňujte **benchmarking** – sledovanie a porovnávanie dosahovaných výsledkov v podobných oblastiach v iných mestách/obciach v SR, ale aj v zahraničí. Porovnanie vám môže signalizovať nielen rezervy v efektívnosti, ale aj irregularity, v pozadí ktorých môže byť aj korupcia.

Napríklad mimovládna organizácia INEKO zverejňuje na svojej internetovej stránke hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení v regiónoch SR, kde sú štvrtročne hodnotené najlepšie a najhoršie opatrenia.

⁶ Bližšie pozri napríklad. Zemanovičová – Pirošík, 2003.

Česká pobočka Transparency International⁷ uskutočnila v roku 2004 porovnanie štyroch hlavných miest krajín Visegrádskej štvorky, založené na premennej „inštitucionálny sklon ku korupcii“.⁸ Sledovali sa tzv. „tvrdé údaje“ – informácie o tom, aké protikorupčné nástroje sa uplatňujú v skúmaných mestách a vnímanie ich účinnosti zo strany zainteresovanej verejnosti. Bolo vytypovaných päť oblastí boja proti korupcii – zadávanie verejných zakázok, interný audit a systémy kontroly, uplatňovanie etických kódexov, konflikt záujmov a informačná otvorenosť verejnej správy. Z výsledkov vyplýva, že inštitucionálne prostredie z hľadiska protikorupčných nástrojov je najlepšie upravené v Budapešti a najhoršie v Bratislave.

Dôležitým prvkom je systém **kontroly**. Interná kontrola vám má poskytovať nielen spätnú väzbu o plnení rozhodnutí, ale aj signalizovať nezrovnalosti, indície na korupčné správanie. Preto sa zamyslite, či vo vašej obci/meste má také podmienky, aby tieto úlohy mohla plniť. Externá kontrola je dôležitou poistkou v systéme, ktorá umožňuje odhaľovať podozrivé operácie. Je preto vo vašom záujme, aby bolo možné agendu, za ktorú zodpovedáte kontrolovať aj pracovníkmi, ktorí nie sú priamo spojení s vašou činnosťou. Samotný fakt, že pracovníci by vedeli, že ich agendu môže kontrolovať externá kontrola (v slovenských podmienkach Najvyššieho kontrolného úradu SR, ďalej len „NKÚ SR“) môže pôsobiť ako prevencia zneužívania postu na súkromné účely.

Okrem trestnoprávných **sankcií** treba premyslieť, aké budú vaše kroky v prípade indícií o korupčnom správaní. O čo jasnejšie si v rámci protikorupčnej stratégie premyslite a stanovíte očakávané postupy, správanie, o to jednoduchšie sa vám bude postupovať pri ich neplnení. Sankciou môže byť aj strata funkcie, finančného ohodnotenia, preradenie na iné miesto. Na druhej strane sa zamyslite, ako budete pracovníkov motivovať, aby sa správali v súlade s dohodnutými pravidlami, aby boli aktívni pri príprave a realizácii protikorupčných krokov, ale aj oznamovali podozrivé správanie kolegov, nadriadených.

Je dobré, ak si premyslite víziu toho, akú kultúru chcete postupne vytvoriť. Či pestovanie „solidarity“ a snahy „zamiest“ neprijemné veci pod koberec, alebo už pri prvých náznakoch možného zneužitia postu, funkcie na súkromný prospech otvorené a rázne konanie.

2. KTO SÚ AKTÉRI?

Protikorupčná stratégia musí mať svojich nositeľov. Preto je dobré zamyslieť sa aj nad tým, kto ju bude tvoriť a naplňovať. Ďalej je dobré sa v konkrétnom kontexte zamyslieť nad tým, s kým môžete spolupracovať. Kto sú spojenci? Kto sa bude brániť? Ako budú pôsobiť záujmy kľúčových *stakeholderov*? Čo sa s tým dá robiť? Boj s korupciou je aj o hľadani kritickéj masy spojencov, ktorí pomôžu zmeniť systém.

2.1. KĹÚČOVÉ ORGÁNY Z HĹADISKA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Medzi kľúčové orgány z hľadiska miestnej samosprávy patria starosta/primátor, poslanci zastupiteľstva, pracovníci obecného úradu/magistrátu, členovia komisií, hlavný kontrolór a pod. Tieto subjekty v svojej pôsobnosti môžu riešiť napríklad:

⁷ Bližšie pozri <http://www.transparency.sk>.

⁸ Bližšie pozri <http://www.transparency.cz>.

- Inicializovať diskusie o protikorupčnom programe, pripraviť stratégiu.
- Dostupnosť základných právnych noriem a dokumentov, ktoré určujú kompetencie, právomoci a zodpovednosť orgánov a jednotlivcov (napríklad zákony, VZN, pracovné poriadky).
- Informovať s časovým predstihom o čase rokovania a programe rokovania zastupiteľstiev, poradných orgánov.
- Zverejniť postup prijímania rozhodnutí, vrátane zodpovednosti konkrétnych osôb.
- Zverejniť prijaté rozhodnutia.
- Zverejniť zásady personálnej politiky, voľné pracovné miesta, výberové konania na riadiace posty, postupy pri výbere a hodnotení pracovníkov.
- Zverejniť rozpočet a podrobné informácie o jeho čerpaní.
- Zverejniť nakladanie s majetkom obce.
- Vypracovať a aplikovať štandardy – napríklad vo forme Etického kódexu.
- Zverejniť informácie o porovnávaní dosahovaných výsledkov obce/mesta s inými porovnateľnými obcami.
- Zverejniť návrhy strategických dokumentov, ako aj ich finálnu podobu, vrátane uvedenia informácie ako sa majú pripomienkovať, resp. ako bude organizovaná verejná diskusia k nim.
- Poskytnúť informácie o verejnom obstarávaní – odôvodnenie výberov konaných v minulosti, zmluvy s víťaznými firmami, plán verejného obstarávania na príslušný rok, informácie o aktuálnych výberových konaniach.
- Informácie o tom aké firmy a za akých podmienok poskytujú služby, platené z rozpočtu obce, spôsob ako sa hodnotí kvalita poskytovaných služieb, kde možno podať podnety týkajúce sa tejto oblasti.
- Informácie o tom ako možno podávať podnety a sťažnosti.
- Informáciu o tom kde je možné informovať o podozreniach na korupčné správanie a postup ako sa s informáciami bude narábať.

2.2. OBČANIA

Občania priamo alebo nepriamo znášajú dôsledky korupcie. Aj preto je protikorupčná agenda pre občanov prítlačivá. Ak sa vám podarí vzbudiť dôveru občanov a ak budete poskytovať maximálne množstvo informácií o činnosti samosprávy, potom sa občania budú môcť aktívne a zmysluplne zapojiť do odhaľovania korupcie a jej potláčania. Občania spravidla vedia o korupcii veľa, musíte ale premyslieť, prostredníctvom ktorých komunikačných kanálov sa k vám tieto informácie dostanú.

Predpokladom aktívneho zaangažovania občanov je prístup k informáciám a schopnosť využiť informácie. V tomto smere je potrebná spolupráca s médiami, s mimovládnyimi organizáciami, ale aj zmeny v systéme vzdelávania, ktorého súčasťou by mala byť aj základná „občianska gramotnosť“.

Positívne príklady môžu veľmi výrazne meniť postoje občanov, pretože ukazujú, že v konkrétnych podmienkach sa podarilo situáciu pozitívne meniť a ovplyvniť.

2.3. MÉDIÁ

Médiá môžu plniť významné protikorupčné poslanie poskytovaním informácií o fungovaní samosprávy, analyzovaní a porovnávaní výsledkov, vyhľadávaní informácií, ktoré signalizujú

korupčné správanie, ale aj v oblasti vzdelávania občanov. Predpokladom je však ich nezávislosť. V mnohých mestách už funguje miestna televízia, rozhlas, existujú regionálne alebo miestne noviny. Veľakrát však pôsobia skôr ako PR agentúry miestnej samosprávy a teda neplnia úlohu nastavovania zrkadla ani poslanie, kritika toho, čo sa v obci/meste deje a vyvoláva pochybnosti.

2.4. MIMOVLÁDNE ORGANIZÁCIE

Mimovládne organizácie (ďalej len „MVO“) môžu plniť viacero funkcií. Watchdogové typy MVO môžu monitorovať korupčne citlivé oblasti, upozorňovať na podozrivé aktivity, think-tanky môžu pôsobiť v oblasti tréningov, analyzovania a porovnávania výsledkov v jednotlivých obciach/mestách, analyzovania zložitejších oblastí a poskytovania informácií pre lokálne zamerané médiá, ale aj samotné samosprávy.

2.5. INÉ OBCE/MESTÁ V SR, V ZAHRANIČÍ

Ako sme uviedli vyššie, na rozdiel od centrálnej vlády, kde je možnosť porovnania obmedzená, decentralizovaná úroveň túto možnosť ponúka. Preto považujeme za dôležité, aby si samotné samosprávy, ale aj MVO orientované na decentralizovanú úroveň vymieňali skúsenosti z „best practices“ v oblasti protikorupčných nástrojov, racionalizačných postupov. Okrem výmeny skúsenosti môžu pôsobiť ako záujmová skupina, ktorá bude iniciovať zmeny v legislatíve alebo diskusiu k problematickým oblastiam.

Napríklad v rámci projektu TIS zameraného sa decentralizovanú úroveň sa vytvorila sieť aktívnych ľudí zo samospráv, MVO, ktorí majú záujem venovať sa problematike protikorupčných nástrojov na úrovni samosprávy. Prvé stretnutie tejto skupiny sa uskutočnilo v júli 2004.

2.6. PODNIKATELIA

Podľa názoru občanov, podnikatelia majú na rozhodovanie v obciach a mestách výrazný vplyv. Prieskum agentúry Focus z roku 2003 hovorí, že najväčší vplyv na rozhodovanie starostu, primátora a poslancov miestneho/mestského zastupiteľstva majú:

- miestni podnikatelia,
- politická strana,
- zamestnanci samosprávy,
- rodinní príslušníci, priatelia starostu, primátora alebo poslancov,
- štátni úradníci na okresných alebo krajských úradoch,
- občania,
- iné skupiny.

Preto pri analýze záujmov, ktoré môžu byť v pozadí korupcie, klientelistických prepojení je dôležité vedieť, aké ekonomické záujmy môžu byť ohrozené, ak začnete naplňať protikorupčný program. Netreba však podceňovať ani skutočnosť, že podnikatelia môžu byť aj spojencami v protikorupčnom úsilí.

2.7. POLITICKÉ STRANY

Politické strany sú významným hráčom aj na úrovni územnej samosprávy. Podľa názoru občanov do značnej miery ovplyvňujú aj rozhodnutia územnej samosprávy. Korupcia je politicky zaujímavá téma, občania a teda aj potenciálni voliči ju považujú za jeden z najväznejších problémov, ktorý treba riešiť. Protikorupčný reformátor či strana by mohli na tejto téme získať politický kapitál. Problémom môže byť nenaplnenie očakávaní, čo sa môže negatívne prejavíť v postojoch ľudí k neúspešným reformátorom. Ten, kto sa pasuje za protikorupčného bojovníka, spravidla získava u občanov body. Môže sa však celkom pokojne stať, že „zlodej bude kričať chyťte zlodēja!“.

Na Slovensku politické strany veľmi často používajú stratégiu slovnej podpory, deklarácií protikorupčných úmyslov, ale ich reálne kroky sú iné. Majú napríklad problém zaujať jasný postoj voči podozreniam z korupcie na samosprávnej úrovni, ktoré sa týkajú ich členov, majú problém s podporou protikorupčnej legislatívy s účinkom na samosprávy, napríklad externej kontroly zo strany NKÚ SR.

3. KOMUNIKÁCIA – VYŠLITE JASNÝ PROTİKORUPČNÝ SIGNÁL

Komunikácia je dôležitá smerom dovnútra aj navonok. Ak chcete realizovať protikorupčné zmeny, musíte si získať dôveru občanov. To dosiahnete informovaním o tejto zmene, ale predovšetkým vašimi skutočnými krokmi – tie musia byť konzistentné s deklarovávaným protikorupčným programom.

Na to, aby ste vyslali signál o zmene a aby ho občania spracovali, je dobré kombinovať kroky, ktoré priniesú zmenu z dlhodobého hľadiska s „pozbiaraním nízko rastúceho ovocia“, teda s krokmi ktoré môžete urobiť hneď.

Smerom dovnútra musíte jasne komunikovať, k akému modelu správania sa postupne chcete dopracovať, akú kultúru organizácie budete budovať.

4. POSTUPNOSŤ KROKOV A UDRŽATELNOSŤ

Keď máte identifikované korupčne citlivé oblasti, analyzované príčiny, predstavu o protikorupčných nástrojoch v oblasti prevencie a represie, zamyslite sa nad tým, aká bude ich postupnosť, aby ste dosiahli predpokladané efekty a zároveň vysielali signál o tom, že reálne chcete skončiť s korupciou.

Komplexná stratégia musí zohľadňovať všetky protikorupčné piliere a musí predstavovať „útok na viacerých frontoch naraz“. Preto umenie protikorupčnej reformy spočíva v stanovení priorit, v ich fázovaní, v kombinovaní rýchlych výsledkov so zavádzaním dlhodobých systémových zmien, v získavaní spojencov.

Rýchle úspechy – stratégie zozbierania „nízkorastúceho“ ovocia – sú potrebné na udržanie pozitívneho nastavenia ľudí a klímy pre podporu ďalších reforiem. Ale ani rýchle úspechy nepomôžu, ak sa pokazí imidž reformátorov – keď na jednej strane budú deklarováť boj s korupciou, ale na druhej strane budú spojení alebo podozrievaní z korupcie. Preto občan

spracuje signál, že nastala v potieraní korupcie reálna zmena až vtedy, keď si trúfnete aj na „veľké ryby“.

Niektoré kroky si vyžadujú čas na prípravu a prinesú efekty v stredno- a dlhodobom horizonte, ale na druhej strane sú veľmi efektívne protikorupčné opatrenia, ktoré nevyžadujú ani veľké náklady, ani veľa času a závisia iba od vôle na ich realizovanie. Do tejto skupiny možno zaradiť otváranie systémov, poskytovanie maximálneho rozsahu informácií, skladanie účtov. Tu je potom oveľa čitateľnejšia vaša vôľa či nevôľa niečo s korupciou robiť.

LITERATÚRA

1. Anechiarico, F. – Jacobs, B. J.: *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. The University of Chicago Press, Chicago and London 1996.
2. Huther, J. – Shah, A.: *Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*. Policy Research Working Papers, World Bank 2000.
3. Klitgaard, R.: *Controlling Corruption*. University of California Press 1988.
4. Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. – Pavlovič, B.: *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
5. Szeniauský, A. – Prawelska-Skrzypek, G.: *Model prehľadnej obce*. Varšava, Bathory Foundation 2003.
6. Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: *Protikorupčné nástroje na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
7. Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E.: *Krajinka rovných a rovnejších. Slovensko a korupcia*. Bratislava, Kalligram 2003.

I.2. MAPA POTENCIÁLNEJ KORUPCIE NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

VLADIMÍR PIROŠÍK

Priestor na korupciu vzniká všade tam, kde sa nakladá s verejnými prostriedkami. Takýto priestor je pritom v zásade bezodný. Aj na úrovni miestnej samosprávy tak vzniká rad situácií, keď môžu držiteľia verejnej moci uprednostniť osobný, resp. skupinový záujem pred záujmom verejným a získať za to istú formu protislužby či priamo peniaze.

Na to, aby bolo možné takéto situácie **eliminovať**, a to či už zvonka (t. j. zmenou legislatívy, resp. tlakom verejnej mienky a médií) alebo zvnútra (t. j. samotnými samosprávnymi orgánmi), je nevyhnutné najprv ich čo najpresnejšie **poznať a popísať**. Až na základe poznania tzv. „mapy korupcie“ je totiž možné určiť presné protikorupčné nástroje a postaviť efektívne protikorupčné stratégie.

Nasledujúca kapitola je preto pokusom o popísanie najčastejších bodov na takejto „mape“ slovenskej samosprávnej korupcie. Kapitola fakticky obsahuje dve mapy – „laickú“ a „expertnú“. Prvá je založená na prieskume verejnej mienky, druhá na množstve osobných rozhovorov a ankiet. Obidve mapy sa však do veľkej miery prekrývajú.

1. PRIESKUM VEREJNEJ MIENKY Z ROKU 2003

Za účelom dosiahnutia cieľa uvedeného v úvode bol v lete 2003 z iniciatívy Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) uskutočnený – zrejme prvýkrát v histórii SR – rozsiahly prieskum verejnej mienky zameraný na zisťovanie rozšírenia korupcie na samosprávnej úrovni. Prieskum realizovala výskumná agentúra Focus.¹

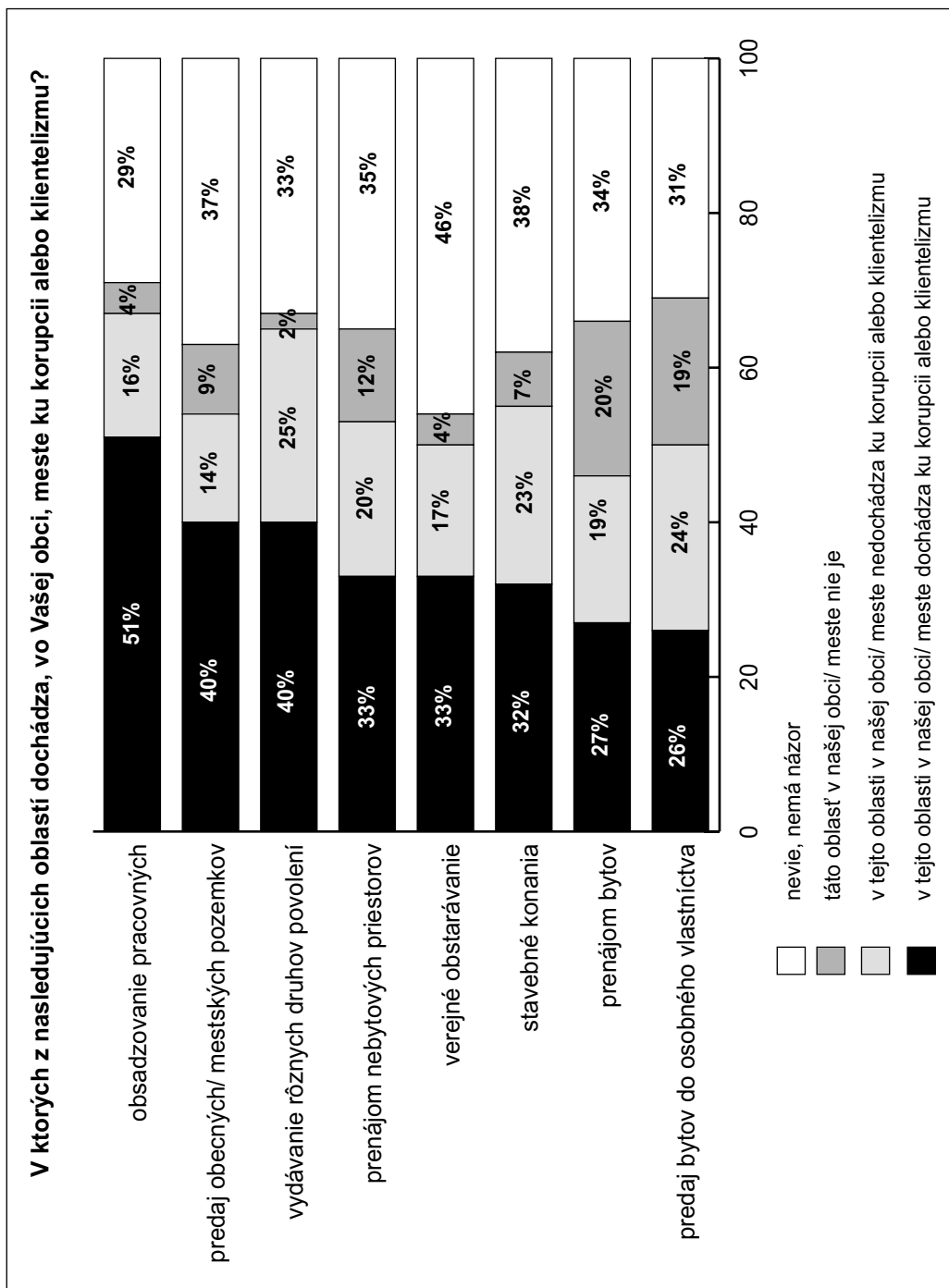
Medzi najčastejšie oblasti, v ktorých podľa prieskumu dochádza ku korupcii alebo klientelizmu, patrí najmä oblasť **obsadzovania pracovných miest** (51%).² Korupciu, resp. klientelizmus v oblasti **predaja** obecných, mestských **pozemkov** a oblasť **vydávania** rôznych druhov **povolení** uviedlo po 40% respondentov. Približne tretina respondentov tiež uviedla nasledujúce oblasti korupcie alebo klientelizmu: prenájom nebytových priestorov (33%) verejné obstarávanie (33%), stavebné konania (32%). Viac ako štvrtina respondentov tiež uviedla prenájom bytov (27%) a predaj bytov do osobného vlastníctva (26%).

¹ Zber údajov sa uskutočnil od 2. do 8. júla 2003 na reprezentatívnej vzorke 1 011 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov. Údaje boli zozbierané metódou štandardizovaných rozhovorov, pričom respondenti boli vyberaní kvótnym výberom. Výberovými znakmi boli pohlavie, vek, vzdelanie, národnosť, veľkosť sídla a región (kraj) bydliska. Veľkosť výberovej vzorky umožňuje zovšeobecniť základné výsledky tohto prieskumu s maximálnou odchýlkou $\pm 3\%$.

² Problematika obsadzovania pracovných miest je osobitne rozpracovaná v kapitole E. Sičákovej-Beblavej a M. Galandu *Personalistika a etika na úrovni miestnej samosprávy*.

Graf 1

Rozšírenie korupcie/klientelizmu v jednotlivých oblastiach miestnej samosprávy



Zdroj: Focus pre TIS, 2003

Viac ako tretina respondentov pritom nevedela na otázku korupcie/ klientelizmu odpovedať v prípade týchto oblastí: verejné obstarávanie (46%), stavebné konania (38%), predaj obecných, mestských pozemkov (37%), prenájom nebytových priestorov (35%), prenájom bytov (34%). Bližšie na to poukazuje graf 1.

Zaujímavé je pozrieť sa na tieto údaje aj podľa sociálno-demografických charakteristík respondentov.

- **Obsadzovanie pracovných miest**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (51%) je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (65%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (65%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (62%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (60%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (62%), respondenti žijúci v Košickom kraji (60%), sympatizanti strany SNS (69%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (16%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti maďarskej národnosti (29%), respondenti žijúci v obciach s počtom obyvateľov do 2 000 (24%), respondenti žijúci v Trnavskom kraji (28%), sympatizanti strany SMK (34%).

- **Predaj obecných bytov**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (40%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti s vysokoškolským vzdelaním (57%), respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (64%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (49%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (54%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (49%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (61%), respondenti žijúci v Bratislavskom kraji (51%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (14%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti maďarskej národnosti (24%), respondenti žijúci v obciach s počtom obyvateľov do 2 000 (18%), 2 000 – 5 000 obyvateľov (25%), respondenti žijúci v Trnavskom kraji (23%), sympatizanti strany KSS (28%), sympatizanti strany SMK (26%).

- **Vydávanie rôznych druhov povolení**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (40%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti s vysokoškolským vzdelaním (61%), respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (66%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 – 20 000 obyvateľov (52%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (53%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (66%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (67%), respondenti žijúci v Bratislavskom kraji (54%), sympatizanti strany SDKÚ (54%), strany Smer (47%), strany SNS (59%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (25%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti maďarskej národnosti (43%), ženy v domácnosti alebo na materskej dovolenke (38%), respondenti

žijúci v obciach s počtom obyvateľov do 2 000 (43%), 2 000 – 5 000 obyvateľov (42%), respondenti žijúci v Trenčiansky kraji (36%), sympatizanti strany SMK (51%).

- **Prenájom nebytových priestorov**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (33%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti s vysokoškolským vzdelaním (42%), respondenti pracujúci ako výkonní odborní pracovníci (41%), tvoriví odborní pracovníci (47%), študenti (44%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (43%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (43%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (49%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (58%), respondenti žijúci v Košickom kraji (43%), sympatizanti strany SNS (49%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (20%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti žijúci v obciach s počtom 2 000 – 5 000 obyvateľov (32%), respondenti žijúci v Trenčianskom kraji (28%).

- **Verejné obstarávanie**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (33%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti vo veku 45 – 54 rokov (39%), respondenti s vysokoškolským vzdelaním (49%), respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (56%), respondenti žijúci v mestách s počtom 20 000 – 50 000 obyvateľov (40%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (42%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (55%), respondenti žijúci v Košickom kraji (41%), sympatizanti strany ANO (44%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (17%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti pracujúci ako kvalifikovaní manuálni pracovníci (23%), respondenti žijúci v obciach s počtom 2 000 – 5 000 obyvateľov (27%), sympatizanti strany KSS (35%), sympatizanti strany SNS (31%).

- **Stavebné konania**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (32%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti s vysokoškolským vzdelaním (54%), respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (52%), podnikatelia, živnostníci (49%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (41%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (39%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (56%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (65%), respondenti žijúci v Bratislavskom (54%), Košickom kraji (40%), sympatizanti strany ANO (43%), sympatizanti strany Smer (39%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (23%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti maďarskej národnosti (41%), respondenti žijúci v obciach s počtom obyvateľov do 2 000 (33%), 2 000 – 5 000 obyvateľov (45%), respondenti žijúci v Trnavskom (32%), Trenčianskom kraji (32%), sympatizanti strany SMK (48%).

- **Prenájom bytov**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (27%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti s vysokoškolským vzdelaním (40%), respondenti slovenskej národnosti (29%), respondenti pracujúci ako tvoriví odborní pracovníci (46%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (39%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (38%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (42%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (61%), respondenti žijúci v Bratislavskom (39%), Košickom kraji (37%), sympatizanti strany KSS (40%), sympatizanti strany Smer (37%).

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (19%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti žijúci v obciach s počtom 2 000 – 5 000 obyvateľov (28%), respondenti žijúci v Trenčianskom kraji (26%).

- **Predaj bytov do osobného vlastníctva**

Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **dochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (26%), je v nasledujúcich sociálno-demografických kategóriách: respondenti vo veku 25 – 34 rokov (34%), respondenti s vysokoškolským vzdelaním (39%), respondenti pracujúci ako výkonní odborní pracovníci (35%), tvoriví odborní pracovníci (38%), respondenti žijúci v mestách s počtom 5 000 – 20 000 obyvateľov (34%), 20 000 – 50 000 obyvateľov (36%), 50 000 – 100 000 obyvateľov (41%), respondenti žijúci v Bratislave, Košiciach (51%), respondenti žijúci v Bratislavskom (40%), Nitrianskom kraji (34%).

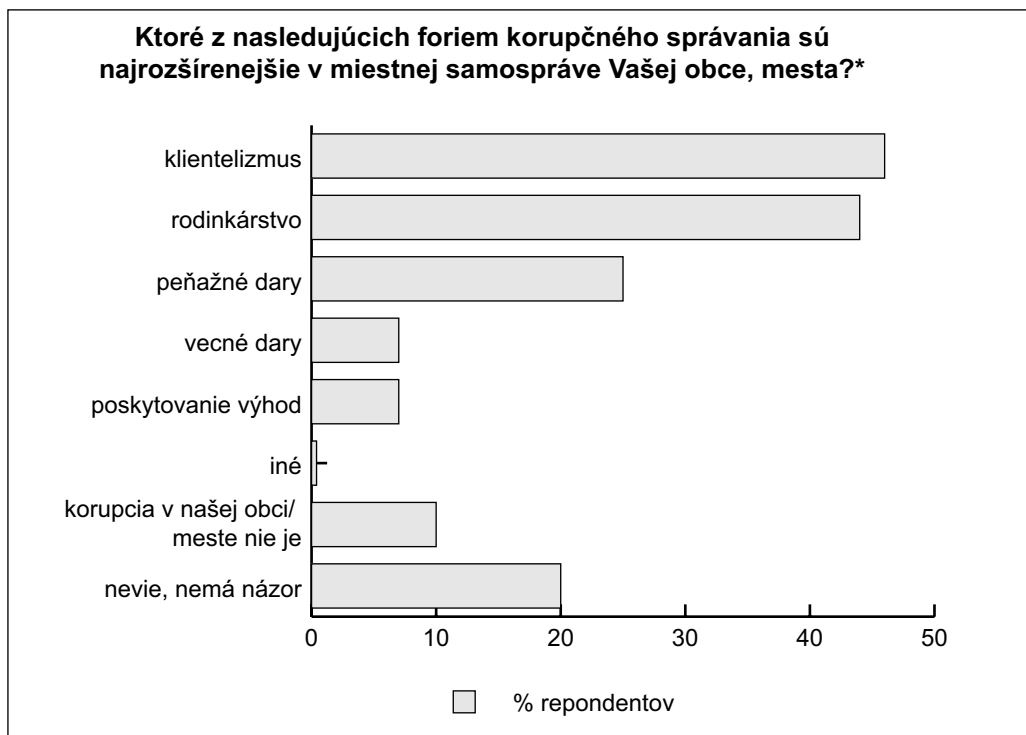
Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli, že v tejto oblasti v ich obci, meste **nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu (24%), je v nasledujúcich kategóriách: respondenti žijúci v obciach s počtom 20 000 – 50 000 obyvateľov (34%), respondenti žijúci v Trnavskom kraji (42%).

Pre ilustráciu a komplexnosť pohľadu však možno okrem najčastejších oblastí, v ktorých dochádza ku korupcii alebo klientelizmu, uviesť zároveň aj názor verejnosti na **najrozšírenejšie formy korupčného správania** v miestnej samospráve.

Medzi ne patrí podľa respondentov **klientelizmus** (46%) a **rodinkárstvo** (44%). Štvrtina respondentov (25%) v tejto súvislosti uviedla aj **peňažné dary**. **Vecné dary** a **poskytovanie výhod** ako formy korupčného správania uviedlo po 7% respondentov. Každý desiaty respondent si myslí, že korupcia v jeho obci, meste **nie je** (10%). Až pätina respondentov sa k tejto otázke nevedela vyjadriť, resp. nemá názor. Jasnejší obraz poskytuje nasledujúci graf.

Graf 2

Názory verejnosti na najčastejšie formy korupčného správania na miestnej úrovni



Zdroj: Focus pre TIS, 2003

2. NÁZORY EXPERTOV V ROKOCH 2003 – 2004

Okrem prieskumu verejnej mienky mapujúceho názor **verejnosti** na samosprávnú korupciu, súbežne pracovala TIS aj na získavaní názoru **expertov** na túto problematiku. V rokoch 2003 – 2004 sa uskutočnilo množstvo rozhovorov so zástupcami samospráv (zamestnanci mestských úradov, primátori, poslanci miestnych zastupiteľstiev), občianskych združení a lokálnych médií. Jednotlivé oblasti „mapy samosprávnej korupcie“ boli okrem toho identifikované aj v rámci série piatich seminárov TIS realizovaných v Bratislave, Banskej Bystrici, Žiline, Košiciach a Prešove a dopĺňané aj na základe správ z celoštátnych i lokálnych médií.

Za najčastejšie sa vyskytujúce oblasti činnosti samosprávy a súvisiace prejavy možnej korupcie možno na základe týchto rozhovorov, seminárov a mediálnych výstupov považovať rôzne podoby netransparentného **nakladania s obecným majetkom**, ďalej svojvoľné postupy pri **vlastnej rozhodovacej činnosti samospráv** a v neposlednom rade aj problémy súvisiace so **zabezpečovaním verejných služieb**. V závere uvádzame ešte dve prierezové politiky – prístup k informáciám a konflikt záujmov, ktoré sa týkajú takmer každej činnosti miestnej samosprávy a ktorých nedostatočné riešenia a uplatnenie v činnosti miestnej samosprávy môžu tiež indikovať skryté korupčné záujmy a preto sme ich zaradili do prejavov korupcie.

Pozrime sa teraz na jednotlivé oblasti, ktoré sú citlivé na korupčné správanie na úrovni miestnej samosprávy a s tým súvisiace prejavy samosprávnej korupcie podrobnejšie. Zároveň ale uvádzame, že popisované prejavy správania sú **indikátormi** korupcie, t. j. mohli, ale nemuseli byť sprevádzané korupciou. Napriek tomu si všetky tieto prejavy treba pozorne všímať.

- **Odpredaj obecného majetku**

V tejto súvislosti sú najčastejšie uvádzané prejavy korupcie pri odpredaji nehnuteľného majetku obce, ako napríklad predaj **pozemkov a nebytových priestorov** „pod cenu“ spriatelovým skupinám obecného zastupiteľstva, resp. priamo poslancom zastupiteľstva, predaj majetku na dolnej hranici predpismi stanoveného rozpätia (t. j. napríklad za cca 20 % reálnej trhovej ceny) bez existencie osobitného dôvodu na takýto postup, ale aj príležitostné nezákonné obchádzanie súhlasu obecného zastupiteľstva zo strany starostu pri odpredaji nehnuteľností, resp. pokusy oň, ďalej absencia tzv. „cenových máp“, nezverejnenie faktu, že nehnuteľnosť sa bude odpredávať, resp. neskoré zverejnenie takejto skutočnosti,³ v dôsledku ktorej sa nemôžu akcie zúčastniť všetci potenciálni kupujúci a pod. Vyskytnúť sa však môžu aj rôzne podoby „tlakov“ na decízorov.

Kontrolóra mesta Bardejov Bartolomeja N. a Dušana S. z firmy Lar Agro z Považskej Bystrice zatkla v stredu polícia. Oboch obvinila z uplácania, prokurátor pripravuje návrh na ich vzatie do väzby. Prípadoz oznámil ministrowi vnútra predseda prešovskej krajskej rady KDH a zároveň mestský poslanec Pavol Tarcala. „Prišiel za ním v máji hlavný kontrolór mesta s ponukou, aby on a ešte aj ďalší poslanci podporili predaj istého pozemku istej firme,“ povedal minister vnútra Vladimír Palko. Lukratívny pozemok pri Topli, kde bolo detské dopravné ihrisko, chcela firma Lar Agro. Na ihrisku plánovala postaviť polyfunkčný dom. Kontrolór vraj ponúkal Tarcalovi úplatok 100 000 Sk a všetkým poslancom, ktorých presvedčí, po 10 000 Sk.

Zdroj: *Sme*, 26. 6. 2004.

Osobitnou kategóriou je netransparentné pridelenie a predaj obecných **bytov**, pri ktorom je veľmi často zdôrazňovaný problém vágnych kritérií na ich pridelenie, obchádzanie tzv. poradovníka a pod.

Až 107 obecných bytov prideliło mesto Košice za uplynulé štyri roky vybraným občanom bez toho, aby existovali schválené pravidlá a poradovníky. O majetku v trhovej hodnote minimálne 20 miliónov Sk nerozhodovala komisia, ale dvaja jednotlivci – zodpovedný námestník primátora a vedúca sociálneho referátu. O tom, kto dostane obecný byt, rozhodovali len podľa vlastného uváženia.

Zdroj: *Sme*, 19. 10. 2002.

Iným korupčným prejavom je nevýhodný, resp. nezriedka aj „utajený“ odpredaj **hnuteľného majetku** obce. Pri tejto príležitosti bolo napríklad viackrát signalizované zneužívanie faktu, že o odpredaji hnuteľného majetku je do veľkej miery oprávnený rozhodovať výhradne starosta.

³ Porovnaj napríklad Drozdíková, 2004.

V obci Brunovce v okrese Nové Mesto nad Váhom navrhol starosta na zasadaní obecného zastupiteľstva odpredať obecný bager a autobus súkromnej spoločnosti za veľmi výhodnú cenu (pre záujemcu). Niektorí poslanci nesúhlasili s takýmto postupom a tak navrhli vyhlásiť verejnú obchodnú súťaž na odkúpenie predmetnej techniky. Obecné zastupiteľstvo tento návrh schválilo, i keď tesnou väčšinou. Starosta nebol s takýmto riešením vôbec spokojný a tak o tri dni, na sobotu zvolal mimoriadne zasadnutie obecného zastupiteľstva. Program tohto rokovania nebol nikdy zverejnený a na toto zasadnutie starosta pozval iba poslancov, ktorí pôvodne súhlasili s návrhom priameho predaja. Odporcovia sa o rokovaní zastupiteľstva nedozvedeli. Takže obec formálne dodržala zákon, zastupiteľstvo schválilo nakladanie s majetkom obce – jeho odpredaj. Druhá vec je, že legitimita takéhoto rozhodnutia zastupiteľstva je nanajvýš pochybná.

Zdroj: Kamenec, 2003.

- **Prenájom a správa obecného majetku**

Pri tejto oblasti činnosti miestnej samosprávy sa stretávame s viacerými prejavmi korupcie. Môžeme poukázať napríklad na mimoriadne výhodné a nezriedka dlhodobé prenájomny obecných priestorov, resp. priestorov organizácií v pôsobnosti obce/mesta spriazneným podnikateľom, politickým stranám, príp. iným záujmovým skupinám. Stretnúť sa však dá aj s „opačným“ postupom, a síce keď územná samospráva v pozícii nájomníka investuje vysoké sumy do nájmu priestorov od (súkromného) prenajímateľa.

- **Investičná činnosť obcí**

Pri investičnej činnosti obcí sa vyskytujú viaceré neefektívnosti, ktoré môžu indikovať prítomnosť korupčnej motivácie. Medzi najčastejšie podoby môžeme zaradiť „zbytočné“ obecné investície, resp. nevýhodné kúpy majetku (viď napríklad niekoľko desaťmilionová rekonštrukcia radnice na Námestí SNP v Banskej Bystrici, realizovaná navyše firmou brata vtedajšieho primátora, ale teoreticky aj nákup luxusného autobusu vedením mesta Trenčianske Teplice – pozri nižšie uvedený príklad 1). Rovnako však môže mať korupcia podobu preferovania firiem previazaných na vedenie mesta, resp. zamestnancov obecného/mestského úradu (pozri aj príklad 2), presadzovanie osobných/skupinových záujmov pri určovaní recipienta dotácie alebo pôžičky na investičnú výstavbu a pod.

Príklad 1

Časť mestských poslancov je presvedčená, že autobus je pre Trenčianske Teplice priveľký luxus a chcú otvoriť otázku stornovania obchodu. „Nemá šancu si na seba zarobiť. Prevádzkové náklady na kilometer sú asi 40Sk, kúpele i okolité obce majú podstatne hospodárnejšie vozidlá. Teplice potrebovali oveľa viac vozidlo na odvoz smetí,“ hovorí kritik kúpy Pavol Hollý, bývalý konateľ mestskej obchodnej spoločnosti Technokom. Pridáva sa k nemu aj poslanec Peter Smieška. Ten tvrdí, že podobný autobus, ako ten, za ktorý zaplatí mesto 4,3 milióna, sa dal v Čechách kúpiť o polovicu lacnejšie.

Zdroj: Sme, 11. 2. 2004.

Príklad 2

Mestský úrad v Humennom nevydal súhlas s výstavbou obchodného reťazca, dokiaľ sa o toto povolenie investor neuchádzal prostredníctvom obchodnej spoločnosti Konvexa, ktorá mu bola odporúčaná zo strany prednostu mestského úradu, Antona K. Na čele tejto firmy pritom stál pritom Ján P., zať dotyčného prednostu. V uvedenom prípade išlo dokonca o „zmluvný“ úplatok, pretože spoločnosť sa v zmluve priamo „zaviazala“ vybaviť toto povolenie...

Zdroj: TV Markíza, 4. 12. 2002.

• Verejné obstarávanie

V tomto prípade išlo podľa expertov napríklad o nasledujúce prejavy: nedostatočný prístup verejnosti k informáciám z verejného obstarávania a nedobudované internetové stránky obcí/miest venované obstarávaniu, neefektívna organizácia verejného obstarávania, nezriedkavé konflikty záujmov v procese verejného obstarávania a pokusy o obchádzanie poslancov zo strany starostu pri zákonných postupoch nevyhnutných na vytvorenie výberovej komisie, absencia etických kódexov obstarávateľa a pod.⁴

Z trestného činu zneužitia právomoci verejného činiteľa a machinácii pri verejnej súťaži obvinil levický vyšetrovateľ 51-ročného Floriána S. z Novej Dediny v okrese Levice. Ešte v auguste 1996 – ako vtedajší starosta Novej Dediny a vyhlasovateľ verejnej súťaže – sám, bez rozhodnutia obecného zastupiteľstva, zriadil komisiu na výber dodávateľa užšou súťažou na plynofikáciu obce. Komisii, ktorú zriadilo zastupiteľstvo, pozastavil výkon. Ako predseda novej komisie zo siedmich uchádzačov určil víťaza – firmu Gazotherm Nové Zámky. Pred začatím verejnej súťaže sa dohodol s majiteľom, že mu vyplatí 200 000 Sk v hotovosti a z každej uhradenej faktúry obecným úradom mu odovzdá finančnú hotovosť vo výške 10 % z fakturovanej sumy. Spolu mu vyplatil 580 000 Sk.

Zdroj: Formát, č. 16, 2004.

Vrútockého primátora Lubomíra B. trestne stíhajú za porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Mestský rozpočet mal pripraviť takmer o 1, 8 milióna Sk, keď odvoz a likvidáciu odpadu zveril firme s menej výhodnými podmienkami ako ponúkol ďalší z uchádzačov. Trestné oznámenie na primátora podala martinská firma Ekopolis, ktorá vo výberovom konaní neuspela. Tvrdí, že služby, ktoré v súčasnosti mestu poskytuje žilinská firma T + T, by poskytovala za podstatne nižšie ceny. Rovnaký názor má aj polícia. Primátor sa bráni, že podľa neho hovorí v prospech vybranej firmy to, koľko jej treba platiť podľa hmotnosti a objemu odpadu za celý rok, a nie momentálne výhodnejšia ponuka. Súd sa má konať v najbližších týždňoch.

Zdroj: Formát, č. 16, 2004.

Okrem toho, trvalým problémom v tejto súvislosti je aj časté prijímanie dodatkov k pôvodnej zmluve medzi obstarávateľom a úspešným uchádzačom, resp. záujemcom (tzv. navyšovanie).

Na záver tejto témy dodávame, že zrejme aj najväčšia, resp. minimálne najmedializovanejšia kauza spojená s podozrením na korupčné praktiky na lokálnej úrovni – prípad „Karlín a Mráz“, sa de facto týkala verejného obstarávania.

⁴ Pozri napríklad aj Pirošík – Sičáková-Beblavá – Pavlovič, 2004, s. 54 – 56.

Poslancovi parlamentu za LS-HZDS Gabrielovi K. hrozí trest odňatia slobody od jedného do piatich rokov, zákaz činnosti alebo peňažný trest. Po vyhlásení výsledkov výberového konania na stavbu prístavby telocvične ZŠ služieb Žiar nad Hronom, ktorú vyhlásil úrad Banskobystrického samosprávneho kraja, oznámil konateľovi spoločnosti Technotrade Jurajovi H. že riaditeľovi úradu Milanovi M. treba poskytnúť „nejakú peňažnú hotovosť“. Po tom, ako Hromada dostal rozhodnutie, že súťaž vyhral, Gabriel K. ho mal upozorniť, že Milan M. môže dosiahnuť, aby investor kedykoľvek prestal platiť za uskutočňované stavebné práce, a tak pozastavil realizáciu stavby. Hromada musel zaplatiť Milanovi M. sumu tvoriacu päť percent investičných nákladov, čo je 700 000 Sk, a ďalších desať percent z predpokladaného objemu prác nad rámec zmluvy, čiže 500 000 Sk. Milan M. prevzal obálku s 500 000 korunami v hotovosti v novembri 2003 v Banskej Bystrici a odovzdal ju Gabrielovi K., ktorý ju odložil do svojho kufriku. Poslanca LS-HZDS zbavila Národná rada imunity a prokurátor Krajskej prokuratúry v Nitre podal v polovici apríla 2004 obžalobu na Gabriela K. a Milana M.

Zdroj: Formát, č. 16, 2004.

● **Vlastná rozhodovacia činnosť obcí**

Voľnosť v rozhodovaní pri vlastnej rozhodovacej činnosti obcí bola popri jednotlivých prejavoch korupcie súvisiacich s nakladaním s obecným majetkom a s problémami so zabezpečovaním verejných služieb jedným z najpálčivejších prejavov samosprávnej korupcie artikulovaných v rámci rozhovorov s expertmi a účastníkmi seminárov TIS. Medzi jej podoby možno zaradiť napríklad protekcionizmus pri umiestňovaní stánkov a trhových miest počas mestských jarmokov, selektívne udeľovanie povolení na vjazd do peších zón, nerovnaké určovanie otváracích (zatváracích) hodín jednotlivých druhov prevádzok zo strany zastupiteľstva, resp. nerovnaké vynucovanie otváracích (zatváracích) hodín zo strany obecnej/mestskej polície a podobné opatrenia na úseku „ochrany spotrebiteľa“.

Aj keď sezóna, odkedy si môžu podniky v centre vyložiť stoly a stoličky, sa začína oficiálne už 1. apríla, zatiaľ je ich v uliciach len niekoľko. Prispelo k tomu sprísnenie podmienok. Staromestský miestny úrad dá povolenie len tým, ktorých žiadosť odobrí Krajský pamiatkový úrad. Krčmári sa sťažujú, že samospráva nejasne stanovila pravidlá a sprísnila podmienky letných terás. (...) Podľa vyjadrení všetkých strán súčasný stav nikomu nevyhovuje, krčmári prichádzajú o zisky, samospráva o peniaze z poskytnutia verejného priestranstva, najviac trpia návštevníci mesta, ktorí prichádzajú o svoj jarný kolorit.

Zdroj: Sme, 8. 4. 2004.

Ďalej ide napríklad o nejasnosť kritérií na udeľovanie úľav, resp. odpúšťania miestnych daní, poplatkov a pokút (rodinkárstvo), voluntarizmus pri udeľovaní pokút starostom (za rovnaké priestupky rôzne sankcie), resp. pri ich vynucovaní zo strany obecnej polície a pod.

Blokové pokuty za vyše jeden milión korún zabudla od previnilcov vymáhať mestská polícia v Bratislave. Ide o pokuty nezaplatené na mieste spáchania priestupku za obdobie rokov 1999 – 2002. „Previnilcom boli vystavené šeky, ktoré mali vyplatiť a prostredníctvom pošty odoslať na mestskú políciu. Prípady za spomínané roky však riešené neboli, previnilci pokuty nezaplatili a v súčasnosti dodatočne pracujeme na ich vymáhaní,“ informovala náčelníčka polície Zuzana Zajacová. Vzhľadom na to, že od udelenia a vystavenia blokov uplynuli v niektorých prípadoch už štyri roky, nebude možné ich kvôli premlčaniu vymáhať.

Zdroj: TASR, 1. 3. 2004.

Voluntarizmus sa však môže prejavovať aj v rozhodovaní samotného obecného/mestského zastupiteľstva. Často pritom môže mať podobu aj priameho porušenia zákona.

Mesto Banská Bystrica neakceptovaním protestu prokuratúry ide s najväčšou pravdepodobnosťou mimo zákona... MsZ na ostatnom zasadnutí nevyhovelo protestu prokurátora a všeobecne záväzné nariadenie o podmienkach podnikania na území mesta ponechalo v platnosti. „Ak si podnikatelia chceli otvoriť niekoľko krčiem alebo pohostinstiev na jednej ulici, mesto mohlo povedať, že je to veľa a nechať súhlas. Novelizácia živnostenského zákona však toto právo mestu odňala,“ povedal poslanec Miroslav T. Miroslav T. si je vedomý, že verdikt zastupiteľstva je „nečistý“, ale podľa neho iná možnosť nemali. Sú presvedčení, že mesto má mať možnosť vyjadrovať sa k podnikateľským aktivitám, hoci sa v súčasnosti nemá o akú právnu normu oprieť.⁵

Zdroj: Sme, 4. 5. 2001.

Bez opory v zákone sa obecní poslanci v Limbachu rozhodli zaviesť v obci káblovú televíziu a nariadiť občanom, koľko za to majú platiť. Prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava preto na základe podnetu občana podal v uplynulých dňoch protest proti uzneseniu Obecného zastupiteľstva obce Limbach z 23. septembra 2003, ktorým poslanci zaviazali Limbašanov zaplatiť investičný príspevok za pripojenie sa na káblový televízny rozvod v čiastke 5 000Sk na jeden rodinný dom. Zákon o miestnych poplatkoch stanovuje konkrétne podmienky, za akých môže obec vyberať poplatky, pričom druhy poplatkov a všetky nevyhnutne náležitosti vyberania poplatkov môže obec upraviť výlučne vo všeobecne záväznom nariadení. Obecne zastupiteľstvo nazvalo „poplatok“ teraz „investičným príspevkom“, pričom ani len zmena jeho názvu nemá oporu v zákone. Ide o povinnosť platby pre občana, ktorá nevyplýva zo zákona a bola bez zákonného splnomocnenia určená a nariadená obecným zastupiteľstvom.

Zdroj: Sme, 16. 8. 2004.

V neposlednom rade však do tejto kategórie patria aj „prehmaty“ obecného/mestského úradu pri vydávaní **územných rozhodnutí a stavebných povolení**,⁶ keď sa možno nezriedka stretnúť so snahou o „urýchľovanie“ investičných akcií na území obce/mesta obchádzaním práv verejnosti zasiahnuť do procesu územného rozhodovania o umiestnení stavieb, ale

⁵ Kompetencia obcí dávať predchádzajúci súhlas na uzavretie zmlúv o nájme nebytových priestorov určených na prevádzkovanie obchodu a služieb, bola samosprávam definitívne odňatá novelou živnostenského zákona v roku 2004.

⁶ Obce sú od 1. januára 2003 stavebnými úradmi, dovtedy túto agendu vykonávali okresné úrady.

aj s legislatívnou nemožnosťou vylúčiť starostov z rozhodovania pre zaujatosť vo veci, hrozbou potenciálneho uplácania starostov zo strany navrhovateľa, ktorému mešká investícia kvôli nesúhlasu dovtedajšieho stavebného, t. j. okresného úradu, problémom dodatočných legalizácií tzv. čiernych stavieb mestom, resp. so súvisiacim problémom pasivity stavebného úradu pri odstraňovaní čiernych stavieb, vysokou „motiváciou“ starostu ako štatutára obce mať na území obce čo najviac stavieb hoci aj za cenu porušenia zákona (viac stavieb rovná sa viac daní), vyžadovaním/prijímaním úplatkov za prísľub skorého vydania povolenia na (zásadnejšiu) prestavbu domu/bytu a podobne.

V marci 1998 povolil vtedajší Okresný úrad Bratislava I. výstavbu dvoch garáží a kancelárskych miestností. Porušil tak stavebný zákon, pretože podľa tohto zákona mali byť manželia Parrákovci prizvaní ako „neopomenuteľní spoluúčastníci konania“. V júli 1999 podal okresný prokurátor proti rozhodnutiu Okresného úradu Bratislava I. protest. V októbri 1999 vydal úrad nové rozhodnutie, ktorým zároveň protestu vyhovel a pôvodné rozhodnutie zrušil. Tým sa prístavba na Vansovej ul. 2 stala aj oficiálne nepovolenou stavbou. Napriek tomu – hoci odvtedy uplynuli už viac ako štyri roky – sa nič neudialo. Prípád týmto dávame do pozornosti Miestnemu úradu Bratislava – Staré mesto, pretože od minulého roka je aj stavebným úradom. Dodajme, že toto nie je zďaleka jediná čierna stavba v meste. Zatiaľ nám nie je známy ani jediný prípad, keď by bola čierna stavba aj odstránená...“

Zdroj: Bratislavské noviny, 2004.

Zo systematického hľadiska sem však možno zaradiť aj častý problém tzv. „**kompetenčných bratstiev**“ t. j. aplikáciu princípu „ty pomôžeš mne, ja tebe“, a to najmä s orgánmi miestnej štátnej správy. Bežnou podobou tohto korupčného prejavu potom je napríklad „krytie“ porušenia zákona o slobode informácií zo strany starostu, resp. zamestnancov obecného úradu úradníkmi obvodného úradu v rámci tzv. priestupkových konaní, a to napríklad formou zastavenia/premlčania/preklúzie konania, prerokovania priestupku bez udelenia sankcie a pod.,⁷ ale aj iné podoby „spolupráce“ štátnej správy a samosprávy v neprospech občana. Za takýmito postupmi je pritom väčšinou vzájomné poskytovanie osobných výhod medzi jednotlivými predstaviteľmi štátnej správy a samosprávy.

- **Správa obecného úradu**

Pri správe obecného úradu možno spomenúť viacero samosprávnych korupčných prejavov napríklad investovanie neúmerných výdavkov rozpočtu obce na samotné fungovanie úradu (platy, výpočtová technika, luxusné interiérové zariadenie) na úkor investícií do rozvoja obce, splácania dlhu či úhrad iných zákonných záväzkov,⁸ netransparentný systém odmeňovania zamestnancov obecného úradu, ktorý môže mať ďalej dve základné podoby – „kupovanie si lojality“ vybraných zamestnancov privilegovaným odmeňovaním či iným typom zvýhodňovania zo strany starostu, t. j. štatutára v pracovnoprávných veciach, resp. „trestanie“ iných zamestnancov prostredníctvom odoberania odmien, osobného ohodnotenia a podobne.

⁷ Úradníci priestupkových odborov obvodných úradov v takýchto prípadoch často udeľujú starostom iba symbolické, príp. žiadne sankcie, a to napriek tomu, že napríklad neposkytnutie informácie je dôvodom na udelenie pokuty až do výšky 50 000 Sk.

⁸ Modelovým príkladom môže byť napríklad západoslovenská obec Cífer, v ktorej výdavky na správu (fungovanie) obecného úradu tvorili podľa dostupných informácií v jednom rozpočtovom roku takmer 60% všetkých výdavkov.

Rovnako sem však patrí aj nejasná personálna politika, a to bez ohľadu na to, či má podobu netransparentného spôsobu obsadzovania vedúcich funkcií na úrade, obchádzania výberového konania, preferovania rodiny/známych, uskutočňovania tzv. straníckych nominácií v rámci úradu alebo rôzne druhy „tlakov“ nadriadených (vedenia mesta) na zamestnancov úradov a podobne.

- **Obstarávanie a spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie**

Pri tejto oblasti činnosti miestnej samosprávy môžeme ako prejavy potenciálnej samosprávnej korupcie zaradiť napríklad snahu obce/mesta, t. j. zákonného obstarávateľa územného plánu, o priame zadanie zákazky na spracúvanie tohto kľúčového rozvojového, a zároveň finančne veľmi nákladného dokumentu (resp. jeho zmien a doplnkov) útvaru hlavného architekta, t. j. vlastnej obchodnej spoločnosti, resp. inej personálne spriaznenej firme mimo režimu verejného obstarávania, ale aj obstarávanie a spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie protizákonným vylučovaním verejnosti z jednotlivých fáz obstarávania, nedostatočným informovaním o jednotlivých fázach zo strany obstarávateľa, ale tiež podliehaním skupinovému záujmom pri tvorbe územnoplánovacej dokumentácie, napríklad bližšie neodôvodnenými a nie nevyhnutnými zmenami verejných plôch (parky, mestská zeleň, rekreačné zóny) na plochy určené na zástavbu, budovanie podnikateľských prevádzok a pod.⁹ Do tejto kategórie rovnako môžu spadať aj rôzne „preklasifikácie“ pozemkov zo strany poslancov zastupiteľstiev a pod.

Svojím hlasovaním o zmene klasifikácie lukratívnych pozemkov v okolí Slavína a Horského parku z využitia verejná zeleň na malopodlažnú výstavbu mestskí poslanci na poslednom zastupiteľstve prakticky zlegalizovali aj niekoľko čiernych stavieb. (...) Jednou z nich je aj mediálne známa Dodokova vila. Niekoľkopodlažný rodinný dom postavili bez povolenia stavebného úradu, pričom jeho poloha je taká nešťastná, že okrem výhľadu spod Slavína kazí výhľad aj rezidencii britského a amerického veľvyslanectva. Aj napriek mnohým sťažnostiam sa však nenašiel nikto z kompetentných, kto by rozhodol o zbúraní vily.

Zdroj: *Sme*, 13. 4. 2004.

- **Iné oblasti činnosti a súvisiace prejavy samosprávnej korupcie**

Spolu s vyššie uvedenými prejavmi uviedli experti aj ďalšie dve zásadné oblasti, pri ktorých môže dochádzať, resp. aj dochádza na samosprávnej úrovni ku korupcii. Ide o problém pridelenia licencií a problém tzv. predvstupovej pomoci. S prvým uvedeným bodom súvisí napríklad klientelistické pridelenie licencií na autobusovú dopravu, lekárenské služby či poskytovanie lekárskej starostlivosti. S druhým najmä „prehmaty“, resp. pokusy o ne pri príprave a získavaní grantov z predvstupových resp. štrukturálnych fondov EÚ. Obidva prípady sa však podľa skúseností expertov týkajú skôr vyšších územných celkov, nie obcí a miest, a preto im vzhľadom na zameranie publikácie nevenujeme na tomto mieste rozsiahlejšiu pozornosť.

Okrem toho, ďalšími možným korupčným prejavom je podľa cca 120 účastníkov série piatich vzdelávacích seminárov TIS venovaných tejto problematike, napríklad aj (zámerne) nejasné

⁹ Podrobnosti k jednotlivým prejavom netransparentnosti pri obstarávaní a spracúvaní územnoplánovacej dokumentácie, pozri napríklad *Účasť verejnosti na územnom plánovaní*, 2003.

vymedzenie kompetencií medzi jednotlivými orgánmi obce/mesta, nedobudovaný systém transparentnej správy majetku mesta a pod. Korupcia sa však podľa nich môže vyskytovať aj vo všetkých správnych a ďalších administratívnych konaniach resp. pri akýchkoľvek úradných postupoch, ktoré umožňuje tzv. „správnu úvahu“ úradníka (diskrečné rozhodovanie). Za situáciu s veľkým korupčným potenciálom bola viackrát označená aj absencia efektívnej vonkajšej i vnútornej kontroly, najmä častá absencia hlavného kontrolóra v mnohých slovenských obciach i mestách.¹⁰ V neposlednom rade bolo ako potenciálne korupčné často uvádzané aj hospodárenie rôznych subjektov v zriaďovacej, resp. zakladateľskej pôsobnosti obcí a miest. Tejto problematike sa venujeme podrobnejšie v nasledujúcom bode „mapy“.

- **Zabezpečovanie služieb pre miestnu samosprávu**

Ako sme už uviedli v úvode kapitoly a čiastočne naznačili i na konci predchádzajúceho bodu, spolu s problémami súvisiacimi s nakladaním s obecným majetkom a voľnosťou v rozhodovaní pri vlastnej decíznej činnosti obcí/miest, boli ako jeden z najväčších prejavov potenciálnej samosprávnej korupcie identifikované i prejavy korupcie pri zabezpečovaní verejných služieb. Väčšinu služieb pre obce a mestá zabezpečujú rôzne špecializované rozpočtové a príspevkové organizácie, ktoré si obce a mestá na tento účel zriaďujú, resp. aj osobitné právnické osoby (firmy) založené samosprávami, resp. s účasťou samosprávy.

V súvislosti s obecnými/mestskými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami (ďalej len „ROPO“) sa možno podľa expertov stretnúť v praxi minimálne s tromi základnými prejavmi možnej korupcie: s konfliktom záujmov, ďalej s prípadmi nejasnej transformácie najmä príspevkových organizácií na rôzne obchodno-právne formy, a v neposlednom rade aj s priamym porušením niektorých (najmä pracovnoprávných) povinností zo strany vedenia niektorých ROPO.

Pri kategórii **konfliktu záujmov** sa vyskytol napríklad problém súbežného pôsobenia riaditeľov základných škôl s vykonávaním funkcie poslanca zastupiteľstva. Keďže základné školy prešli od 1. júla 2002 pod zriaďovacu pôsobnosť obcí a miest, poslanci stojaci na ich čele mali zároveň ako členovia zastupiteľstva možnosť priamo rozhodovať o svojom zvolení a odvolaní za riaditeľa, o výške príspevku na činnosť „svojej“ školy a o celkovej výške zvereného majetku, o ne/uskutočnení kontroly zastupiteľstva v takejto ROPO a pod.¹¹

¹⁰ Tento problém by mal do veľkej miery vyriešiť zákon č. 369/2004 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. júla 2004 mení a dopĺňa zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. V zmysle tejto novely sú totiž obce a mestá povinné ustanoviť si kontrolórov najneskôr do 1. januára 2005.

¹¹ Nejasnosti v tejto veci nastali najmä v období medzi 1. júlom 2002 a komunálnymi voľbami v novembri 2002, keď Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR zverejnilo v reakcii na problém kumulácie funkcie poslanca a riaditeľa základnej školy v mesta Nitra „prekležujúce“ stanovisko, podľa ktorého sa poslanci, ktorí sú zároveň riaditeľmi základných škôl, nemusia vzdať svojho mandátu, resp. funkcie riaditeľa (*Nitrianske noviny*, 21. 10. 2002). V tom istom čase však Ministerstvo vnútra SR upozornilo predsedu košického VÚC Rudolfa Bauera, že traja členovia zastupiteľstva VÚC, ktorí sú súbežne vo funkciách riaditeľov stredných škôl v kraji, sú v konflikte záujmov. Zastupiteľstvo VÚC však napriek tomuto rozhodlo, že na oboch pozíciách môže tieto osoby pôsobiť aj v budúcnosti (*Sme*, 7. 9. 2002). V každom prípade, po uskutočnení komunálnych volieb nastala v tomto smere na úrovni obcí a miest konsolidácia a od decembra 2002 už nebola verejne prezentovaná žiadna takáto situácia indikujúca možný konflikt záujmov.

Pri ROPO však v poslednom období viackrát rezonoval aj problém **transformácie príspevkových organizácií** miest, resp. mestských častí na obchodné spoločnosti. Tlak na takúto transformáciu vyvolalo okrem celkovej finančnej „podvýživy“ samosprávy (ktorá súvisela aj nekoncepčnou politikou vlády v tejto oblasti) i platné znenie zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého ak príspevková organizácia dosahuje opakovane stratu, musí ju zriaďovateľ zrušiť.

Jedným z medializovaných prípadov tohto typu sa stala napríklad premena známeho bratislavského centra pre kultúru a umenie CULTUS, príspevkovej organizácie mestskej časti Ružinov na akciovú spoločnosť založenú a plne kontrolovanú samosprávou. Transformácia sa síce formálne mala konať v záujme odstránenia stratovosti príspevkovej organizácie a zvýšenia finančnej efektivity, podľa zainteresovaných však nerefletovala skutočné ekonomické výsledky, nakoľko napríklad najziskovejšie kultúrne aktivity rušila, zatiaľ čo iné, stratové a nenavštevované zachovala.

Zdroj: Parkrová, 2003; Jančeková, 2003.

Vyskytli sa tiež kauzy, pri ktorých s najväčšou pravdepodobnosťou dochádzalo aj k **porušeniu zákona**, konkrétne zákona o verejnej službe, ktorý bol účinný až do konca roku 2003 a ktorý až na výnimky zakazoval vedúcim zamestnancom ROPO podnikat', resp. vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členmi riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť.

Okrem ROPO si obec/mesto často zakladá aj ďalšie právnické osoby, **firmy**, ktoré vykonávajú pre samosprávu rôzne verejné služby (správa bytového fondu, obecná/mestská televízia, odvoz komunálneho odpadu, doprava, vydávanie obecných/mestských novín...). Najčastejšie ide v takom prípade o spoločnosti s ručením obmedzeným (s. r. o.) a vo väčších mestách aj akciové spoločnosti (a. s.). Najmä vo väčších mestách môžu podiely mesta v jednotlivých spoločnostiach dosahovať aj stovky miliónov korún, či dokonca niekoľko miliardovú hodnotu. Preto je veľmi dôležité, aby aj tieto subjekty fungovali na základe jasných pravidiel.

Tabuľka 1

Prehľad majetkových účastí mesta Bratislava v obchodných spoločnostiach (jar 2004)

| Názov spoločnosti | Základné imanie spoločnosti (v Sk) | Nominálna hodnota podielu mesta na základnom imaní (v Sk) | Podiel mesta (v %) |
|------------------------------------|------------------------------------|---|--------------------|
| Dopravný podnik | 1 000 000 | 1 000 000 | 100,00 |
| Odvoz a likvidácia odpadu | 251 650 000 | 251 650 000 | 100,00 |
| Prevádzková vodárenská spoločnosť | 1 000 000 | 1 000 000 | 100,00 |
| Bratislavská vodárenská spoločnosť | 8 477 431 000 | 5 026 138 000 | 59,29 |
| Metro | 459 215 100 | 303 081 966 | 66,00 |
| Slovenská plavba a prístavy | 2 545 370 000 | 178 430 000 | 7,01 |
| Matador – Obnova | 351 660 000 | 170 965 000 | 48,62 |
| České aerolinie | 2 735 510 000 Kč | 26 780 000 Kč | 0,98 |
| Hasičská poisťovňa | 140 000 000 | 24 395 000 | 17,43 |
| Incheba | 185 000 000 | 20 800 000 | 11,24 |
| Zámocká spoločnosť | 120 000 000 | 12 000 000 | 10,00 |
| Halbart-Slovakia | 10 100 000 | 5 050 000 | 50,00 |
| Intertour | 132 000 000 | 2 000 000 | 1,52 |
| Slovakia Bus | 2 000 000 | 500 000 | 25,00 |
| Mestský parkovací systém | 1 000 000 | 1 000 000 | 100,00 |
| KSP | 99 000 000 | 99 000 000 | 100,00 |
| Inprokom | 197 490 000 | 175 134 000 | 88,68 |

Zdroj: <http://www.bratislava.sk>.

Aj v činnosti takýchto firiem sa pritom môže vyskytnúť niektorý z už spomínaných prejavov korupcie, ako napríklad konflikt záujmov a „rozpočtový parazitizmus“, nedostatočné poskytovanie informácií o hospodárení podniku a pod.¹²

Príklad: Konflikt záujmov

Prejavom konfliktu záujmov môže byť napríklad stav, keď sú poslanci mestského zastupiteľstva jednak valným zhromaždením mestskej a. s., ale zároveň tiež členmi predstavenstva takejto firmy. Ako členovia valného zhromaždenia totiž – samozrejme za predpokladu, že túto kompetenciu nepriznávajú stanovy dozornej rade – sami priamo rozhodujú napríklad o výške odmien, ktoré im majú byť vyplatené za členstvo v predstavenstve, o svojom prípadnom odvolaní/zotrvaní vo funkcii a pod.¹³

¹² Porovnaj aj body konflikt verejných a súkromných záujmov a prístup k informáciám v tejto kapitole.

¹³ Zaujímavé však v tejto súvislosti je, že možnosť kombinovať vyššie uvedené funkcie existuje iba na úrovni miest a obcí. Zákon o samosprávnych krajoch súběžný výkon funkcie poslanca zastupiteľstva VÚC a dokonca ani predsedu VÚC s paralelným pôsobením v orgánoch právnických osôb založených vyšším územným celkom dodnes **neprípúšťa**. Najmä v prípade „župana“ sa však v odborných kruhoch možno stretnúť aj s kritikou tejto právnej úpravy. Pozri napríklad Pilát, 2002, s. 23.

Príklad: Nedostatočné informovanie

I keď firmy založené obcou (mestom), ktoré hospodária s verejnými financiami, výslovne podliehajú od 1. januára 2001 režimu zákona o slobode informácií, to znamená, že musia každému – či už priamo alebo prostredníctvom svojich zakladateľov – na žiadosť poskytovať informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, resp. o nakladaní s majetkom obce,¹⁴ veľmi často sa stáva, že na žiadosti o informácie neodpovedajú vôbec, resp. že ich bez odôvodnenia odmietajú. Vychádzajú pritom z nesprávneho presvedčenia, že ako na subjekty súkromnoprávnej povahy sa na nich zákon o slobode informácií vôbec nevzťahuje.

Občas sa však možno stretnúť aj s ďalšími, špecificky „firemnými“ prejavmi korupcie, a to od skresľovania hospodárskych výsledkov, cez účtovné machinácie až povedzme po „klasické“ tunelovanie firmy.

Tieto problémy pritom môžu byť aktuálne nielen pri tzv. obecných/mestských firmách, t. j. podnikoch priamo založených samosprávou, ale aj v prípade obchodných spoločností, kde má obec/mesto iba obchodný podiel.

● Prístup k informáciám

Podľa počtu výskytu tohto problémového okruhu v jednotlivých rozhovoroch, ide tiež o jednu z veľmi častých oblastí indikujúcich možnú korupciu. Nedostatočný resp. nerovný prístup k informáciám môže mať pritom minimálne tri základné podoby:

V prvom rade je to podoba **porušovania zákonnej povinnosti**. V takom prípade ide najčastejšie o priame porušovanie zákona o slobode informácií, a to buď zanedbaním povinnosti poskytovať informácie prostredníctvom sprístupňovania (t. j. na žiadosť)¹⁵ alebo aj zanedbaním povinnosti zverejňovať určité informácie aktívne (na úradných tabuliach, internete, obecným rozhlasom, iným spôsobom v mieste obvyklým). Takýto postup pri tom nie je vonkoncom výnimočný, o čom svedčia aj výsledky nezávislých monitoringov.¹⁶

Iným príkladom je porušovanie zákona o obecnom zriadení, ktoré sa v praxi prejavuje napríklad nedodržiavaním lehôt na zverejnenie návrhu programu, resp. úplným ignorovaním tejto povinnosti, neodôvodneným utajovaním zasadaní obecnej rady, či dokonca rokovaní jednotlivých komisií a pod.

¹⁴ K informačnej povinnosti obchodných spoločností založených samosprávou (resp. i štátom) hospodáriacich s verejnými financiami, príp. s majetkom obcí pozri podrobnejšie napríklad In.: Sičáková-Beblavá – Zemanovičová et al, 2004, s. 21 – 25.

¹⁵ V tomto prípade ide zo strany samosprávy najčastejšie o vydávanie tzv. fiktívnych rozhodnutí podľa § 18 ods. 3 ZoSI, t. j. nereagovanie v zákonnej lehote.

¹⁶ Porovnaj napríklad Mežianová – Wilfling, 2002.

Občas sa možno stretnúť aj s priamym porušením Ústavy SR:

ÚS SR vyhovel ústavnej sťažnosti podanej aktivistami Dubnickej Environmentálnej Skupiny (DES) a nálezom zo dňa 26. apríla 2001 rozhodol o zrušení dvoch uznesení MsZ v Dubnici nad Váhom. Predmetom sporu bol doplnok k rokovaciemu poriadku mestského zastupiteľstva, ktorý podmieňoval používanie záznamových zariadení na rokovaníach súhlasom členov zastupiteľstva.

Ústavný súd skonštatoval, že uznesením MsZ z 27. apríla 2000, ktorým bol schválený doplnok k Rokovaciemu poriadku MsZ, kde sa uvádzalo, že „akékoľvek záznamové zariadenie sa môže na rokovaníach MsZ používať výlučne so súhlasom mestského zastupiteľstva“, ako aj uznesením MsZ z 26. júna 2000, ktorým MsZ nesúhlasilo s vyhotovením zvukového a zvukovo-obrazového záznamu zo svojho rokovania, boli porušené práva aktivistov DES na slobodné prijímanie a rozširovanie informácií podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj čl. 13 ods. 2 v spojení s čl. 26 Ústavy SR, čl. 1 Ústavy a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ústavný súd vo svojom náleze konštatoval, že obmedzenie vyhotovovania záznamov z rokovaní Mestského zastupiteľstva nemá oporu v zákone o obecnom zriadení a ani v žiadnom inom zákone a preto takéto obmedzenie práva na informácie je v rozpore s vyššie uvedenými článkami Ústavy SR. Okrem práv sťažovateľov mohli byť upraveným znením Rokovacieho poriadku MsZ porušené práva aj každej inej osoby, ktorá by mala záujem vyhotoviť záznam z rokovania MsZ.

Zdroj: <http://www.changenet.sk>

Rovnako aj v septembri 2003 rozhodol Ústavný súd SR, že neumožnením zaznamenávať fotograficky hlasovanie poslancov týkajúce sa odpredaju pozemkov v centre mesta Považská Bystrica obyvateľovi mesta došlo zo strany mestského zastupiteľstva k porušeniu práva občana na získavanie a rozširovanie informácií. Predseda ÚS SR Ján Mazák na margo toho povedal, že „orgány verejnej moci si po prijatí zákona o slobode informácií, našťastie, začínajú uvedomovať, že zákon o slobode informácií musia garantovať v každodennej praxi“.¹⁷

Druhou podobou nedostatočného, resp. nerovného prístupu k informáciám ako významného prejavu potenciálnej samosprávnej korupcie nie je síce priame porušovanie zákonnej povinnosti, ale **zjavné obchádzanie účelu zákona**.

Vyskytlo sa totiž viacero prípadov, keď napríklad poslanci s poukázaním na novelu zákona o obecnom zriadení rozhodli, že časť ich rokovania týkajúca sa hospodárenia s verejným majetkom (určovanie plátov riaditeľov mestských príspevkových a rozpočtových organizácií a platu hlavného kontrolóra) bude neverejná, že zasadanie zastupiteľstva bude „výjazdové“ a teda de facto bez možnosti pre obyvateľov obce zúčastniť sa ňom a podobne.

¹⁷ Jesenský, 2003.

V istom slovenskom meste boli poslanci pozvaní na školenie. Keďže sa konalo v sobotu, nie všetci volení zástupcovia sa školenia zúčastnili (mohli zúčastniť). Ku koncu školenia, v sobotu poobede, oznámil primátor prítomným poslancom potrebu rozhodnúť o niektorých dôležitých veciach. Nakoľko bola prítomná nadpolovičná väčšina poslancov (kvórum uznášania schopnosti zastupiteľstva), primátor sa rozhodol hneď na mieste zvolať mimoriadne zasadnutie mestského zastupiteľstva. Všetky predložené návrhy boli schválené. Bolo tak ale porušené ústavné právo na účasť na správe vecí verejných v prípade poslancov, ktorí sa nezúčastnili (ani sa vôbec nemohli zúčastniť) zasadnutia mestského zastupiteľstva, ako aj obyvateľov mesta, ktorí sa o rokovaní zastupiteľstva vôbec nedozvedeli.

Zdroj: Kamenec, 2003.

Tretím možným korupčným prejavom je **zneužívanie informačného privilégia** poslancov/starostu/zamestnancov obecného úradu v prospech preferovania súkromného/skupinového záujmu. Typickými príkladmi je potom napríklad skupovanie lacnej obecnej pôdy zo strany týchto osôb a následná rekvalifikácia takýchto pozemkov na stavebné parcely, čím dôjde k ich mimoriadnemu zúročeniu, ale aj „vynášanie“ podrobných informácií o strednodobých a dlhodobých strategických investičných zámeroch obce, o verejných obstarávaníach, o presných kritériách výberových konaní výhradne v prospech vybranej skupiny subjektov a pod.

Prejavom (dôsledkom) nedostatočnej informačnej otvorenosti obce je však napríklad aj **„predražovanie“ informácií** (napríklad mnohé mestá účtujú žiadateľom o informácie 5 Sk za jednu kópiu formátu A4, pričom väčšina ďalších obcí a miest len cca 1 až 2 Sk). Pri jednotlivých rozhovoroch bol viackrát spomenutý aj tzv. **„problém úradnej tabule“**, t. j. fakt, že obecné a mestské úrady buď vôbec úradnú tabuľu neprevádzkujú, resp. ak prevádzkujú, tak iba počas pracovných hodín a v rámci priestorov úradu,¹⁸ ďalej absencia koncepčného informačného systému obce/mesta prijatého v podobe VZN, ale tiež „zneužívanie“ obecného rozhlasu starostom, vydávanie obecných novín (bulletinu, občasnika) priamo obecným úradom a s tým spojené **obchádzanie princípu verejnoprávnosti** a objektívnosti informovania o činnosti starostu (úradu) a zároveň ďalších samosprávnych aktérov (poslancov, kontrolórov...), preferovanie médií názorovo blízkych obecnému úradu zo strany starostu, ale v neposlednom rade aj povedzme reštriktívna úprava udeľovania slova verejnosti na zasadaniach zastupiteľstva viazaná na predchádzajúci súhlas väčšiny poslancov a pod. Posledne uvádzané situácie síce nie sú väčšinou priamo prejavmi korupcie, môžu však byť dôvodom nižšieho rizika na odhalenie korupčného správania.

¹⁸ V tomto smere má veľký význam novela správneho poriadku, t.j. zákon č. 527/2003 Z. z, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2004 ustanovil vo svojom § 3 ods. 5 povinnosť pre všetky správne orgány (vrátane obcí a miest) prevádzkovať 24 hodín prístupnú tabuľu.

Ilustratívny príklad

Tiráž mesačníka HLAS NOVÉHO MESTA

Vydáva Miestny úrad Bratislava – Nové Mesto
Adresa redakcie: Miestny úrad Bratislava – Nové Mesto, Junácka 1, Bratislava
Predseda redakčnej rady: Ing. Richard Frimmel, starosta
Podpredsedníčka redakčnej rady: Mgr. Valéria Reháčková, tlačová tajomníčka MČ
(...)
Tlačiareň: Stredisko kultúry Bratislava – Nové Mesto
Náklad: 21 500 výtlačkov
Zdarma

Obyvateľ mesta Nové Mesto nad Váhom má právo zúčastňovať sa na rokovaní zasadnutia MsZ a vyjadrovať svoj názor, ak o to požiada písomne alebo zdvihnutím ruky. Ak chce vystúpiť priamo v rozprave k prerokovávanému bodu programu, predsedajúci mu udelí slovo, ak sa na tom uznesie nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. V prípade, že chce vystúpiť s problematikou, ktorá nie je predmetom prerokovávaného bodu, predsedajúci dá hlasovať o udelení slova až v bode „rôzne“, v ktorom sa prerokovávajú podnety a návrhy ktoré nie sú v programe rokovania MsZ uvedené. Časový rozsah vystúpenia obyvateľa nesmie prekročiť 3 minúty, v odôvodnených prípadoch môže predsedajúci tento limit predĺžiť.

Zdroj: Rokovací poriadok mesta Nové Mesto nad Váhom.

Ďalšími prejavmi nedostatočnej informačnej otvorenosti je však povedzme aj „utajovanie“ procesu prípravy a prerokovania rozpočtu (zanedbanie povinnosti informovať verejnosť 15 dní vopred a pod.), prípadne v rámci toho hneď aj určenie štruktúry príjmov a výdavkov zo strany zastupiteľstva v prospech osobných (skupinových, stranických, lobistických) záujmov, „utajovanie“ prerokovania a výsledkov záverečného účtu (a tým teda aj možnosti verejnosti skontrolovať plnenie rozpočtu obce) a pod.¹⁹

• **Konflikt verejných a súkromných záujmov**

Konflikt záujmov je situácia, keď decízor rokuje alebo hlasuje o verejných otázkach, na ktorých má vlastný záujem. Platia pritom slová istého politického komentátora – stret záujmov nie je iba samotný hriech, ale už príležitosť zhrešiť. Zároveň teda ide aj o ďalší možný prejav korupcie. V rozhovoroch a rovnako aj na seminároch TIS sa problém nedostatočného riešenia konfliktu záujmov objavoval v troch základných variantoch: konflikt záujmov poslancov obecného zastupiteľstva, konflikt záujmov starostu a konflikt záujmov pracovníkov obecného úradu.

Platné znenie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení podrobne upravuje nezlučiteľnosť funkcií **poslanca** s inými funkciami, nevylučuje však pri tom minimálne dve situácie, v ktorých môže dochádzať, resp. priamo dochádza ku konfliktu záujmov.

¹⁹ S týmto čiastočne súvisia aj ďalšie korupčné prejavy, ako napríklad vykazovanie formálne nesprávneho záverečného účtu (nesprávna rozpočtová klasifikácia, nepresná bilancia aktív a pasív...), časté nedodržovanie povinnosti nechať overiť účtovníctvo, resp. ročnú účtovnú závierku (vrátane stavu a vývoj dlhu a dodržiavania pravidiel používania návratných zdrojov financovania) najneskôr do 30. júna ďalšieho roka audítorovi a pod.

V prvom rade ide o to, že poslanec zastupiteľstva môže byť súběžne členom orgánov právnických osôb založených obcou, resp. členom orgánov takých právnických osôb, v ktorých má obec majetkovú účasť. To znamená, že poslanec môže byť napríklad zároveň konateľom obecnej (mestskej) spoločnosti s ručením obmedzeným (mestskej televízie, bytového podniku, ...), členom predstavenstva v akciovej spoločnosti založenej obcou (mestom) atď. Prejavom tohto faktora v praxi je potom množstvo situácií s veľkým korupčným potenciálom.

Príklad

Na čele dvoch stopercentných mestských obchodných spoločností stoja dvaja poslanci MsZ. Do týchto „eseročiek“ bol prevedený mestský majetok v hodnote niekoľko sto miliónov korún. V predstavenstvách a dozorných radách týchto spoločností sú zväčša poslanci. Dochádza tak k situáciám, keď konateľ, resp. riaditeľ takejto spoločnosti je zároveň poslanec MsZ, hlasuje na valnom zhromaždení totožnom s MsZ o svojom menovaní alebo odvolaní, o výške svojho platu a odmien, o prevode mestského majetku do tejto s. r.o. atď.

Zdroj: Tomanová, 2001.

Pri tejto príležitosti zároveň dodávame, že ani dlho očakávaný nový ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov), ktorý nadobúda účinnosť 1. októbra 2004, túto oblasť nijako priamo **nereguluje** a poslancom obecných/mestských zastupiteľstiev teda necháva v tomto smere úplne „voľnú ruku“.

Za druhú legislatívnu medzeru sa všeobecne považuje skutočnosť, že zákon o obecnom zriadení nevyklučuje (t. j. pripúšťa) prepojenie obchodných a podnikateľských aktivít poslancov, resp. ich najbližších príbuzných na obecný rozpočet. Relatívne často sa tak hlavne vo väčších mestách preto možno stretnúť s tzv. „**rozpočtovým parazitizmom**“, t. j. napríklad so situáciou, že súkromné firmy jednotlivých poslancov MsZ vykonávajú pre mesto (často za veľmi nevýhodných podmienok pre samosprávu) niektoré komunálne služby ako odvoz odpadu, údržbu mestských komunikácií, údržbu zelene, pričom občas majú takého služby dokonca povahu monopolu. Problematickým sa javí aj fakt, ak takúto službu síce nevykonáva priamo firma poslanca, ale obchodná spoločnosť jeho blízkeho rodinného príslušníka, pričom poslanec ako orgán samosprávy má nezriedka možnosť o takejto zákazke priamo spolu/rozhodovať.

Opäť pritom platí, čo už bolo uvedené aj vyššie – tieto situácie nijako právne neupravuje ani nový zákon o konflikte záujmov. Jediné novum v tejto oblasti je povinnosť poslancov mestských a miestnych (nie však obecných) zastupiteľstiev urobiť tzv. „**oznámenie osobného záujmu**“. To znamená, že za predpokladu, že poslanec sa zúčastňuje na rokovaní orgánu o veci, na ktorej má priamo on, prípadne jeho blízke osoby²⁰ osobný záujem, resp. z ktorého má majetkový prospech jeho politická strana, je povinný oznámiť takýto záujem o vec ešte predtým, ako na rokovaní vystúpi. Táto povinnosť ho však nijako neobmedzuje pri hlasovaní

²⁰ Blízke osoby definuje § 116 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého „blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu“.

o samotnej veci, a netýka sa ho ani vtedy, ak sa rozhodne, že vo veci pred príslušným orgánom vôbec priamo nevystúpi.

Rovnako ako bolo konštatované vyššie, aj v súvislosti so **starostami a primátormi** môžu vznikať závažné potenciálne korupčné situácie, a to napríklad keď sú títo popri výkone verejnej funkcie zároveň aktívni aj v orgánoch obecných (mestských) obchodných spoločností, ktoré ich zároveň platia.

Slovenská legislatíva, na rozdiel povedzme od poľských zákonov, totiž nezakazuje kombináciu výkonu funkcie vo výkonnom (resp. ani v zákonodarnom) orgáne obce s pôsobením v obecných/mestských firmách. V prípade starostu je takýto stav často žiaduci, pretože tento je štatutárom obce a nesie za obec priamu zodpovednosť. Nemožno však prehliadať ani problémy, ktoré s tým niekedy vznikajú. Ak napríklad poslanci rozhodnú, že valným zhromaždením obecnej/mestskej spoločnosti nie sú oni, ale starosta/primátor (naše zákony to umožňujú a podľa niektorých interpretácií dokonca vyžadujú), môže sa stať, že následne takmer úplne stratia možnosť kontrolovať jej fungovanie. Existencia efektívnych kontrolných mechanizmov je však pri snahe obmedzovať korupčné správanie veľmi dôležitá.

Príklad

Príkladom takejto situácie môže byť napríklad činnosť banskobystrickej akciovej spoločnosti mesta MBB, a. s., ktorej majetok v súčasnosti dosahuje výšku cca 750 miliónov Sk a o ktorej ešte v rokoch 1998 – 2002 rozhodli vtedajší poslanci, že jej valným zhromaždením bude výhradne primátor. Výsledkom sú však podľa súčasných poslancov netransparentné vzťahy, nedostatok informácií, právny chaos a strata ich reálneho vplyvu na chod spoločnosti. Keď na mimoriadnom zastupiteľstve, ktoré malo opätovne previesť výkon zmeny akcionárskych práv na zastupiteľstvo, jeden z poslancov, ktorý je zároveň členom dozornej rady MBB, a. s., upozornil, že rada nemôže za tohto stavu firmu účinne kontrolovať, primátor reagoval návrhom na jeho odvolanie z dozornej rady.

Zdroj: Smer, 21. 10. 2003.

Problematickým z pohľadu boja proti korupcii je však aj stav, keď sa starostovia/primátori priamo alebo cez blízkych príbuzných zúčastňujú na zákazkách obce/mesta.

Ilustratívny príklad

Kultúrny dom v obci Brunovce, rovnako ako kanalizácia a čistiareň odpadových vôd v tejto obci, sú postavené načierno, bez stavebného povolenia. Časť obce je na kanalizáciu napojená, za jej využívanie občania neplatia. Ďalšie prípojky sa však za súčasného stavu urobiť nedajú. Na vybudovanie kanalizácie čerpala obec 2,8 milióna Sk z bývalého Štátneho fondu životného prostredia. Stavbu realizovala firma, ktorej konateľom i spoločníkom je starosta obce Dušan Močka, bez stavebného povolenia. Od mája 2003 existuje na základe tejto skutočnosti rozhodnutie Ministerstva životného prostredia SR o vrátení peňazí štátu vrátane penále v celkovom objeme 8,4 milióna Sk. Peniaze zatiaľ obec nevyplatila, starosta tvrdí: „Nič vracat' nebudem.“

Zdroj: Sme, 27. 8. 2003.

Ku konfliktu záujmov však môže podľa expertov dochádzať nielen pri poslancoch, resp. starostoch/primátoroch, ale aj pri zamestnancoch obecných/mestských úradov. Priestor na potenciálnu korupciu sa pritom vyskytuje v zásade rovnakých oblastiach ako aj pri dvoch vyššie uvedených kategóriách verejných funkcionárov. Čiastočnú inštitucionálnu bariéru v tomto smere však relatívne prísny nový právny predpis – zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

3. PRIENIK NÁZOROV VEREJNOSTI A EXPERTOV

Na záver kapitoly venovanej mape potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy opätovne pripomíname fakt uvedený už aj v úvode, a síce, že jednotlivé body takejto „mapy“ určené „laikmi“ v rámci prieskumu verejnej mienky a identifikované expertmi, tvoria **veľký vzájomný prienik**. Najčastejšie oblasti, v ktorých dochádza ku korupcii alebo klientelizmu podľa prieskumu verejnej mienky, sú: obsadzovanie pracovných miest, predaj obecných, mestských pozemkov a vydávanie rôznych druhov povolení. Za najčastejšie sa vyskytujúce prejavy možnej korupcie treba podľa expertov považovať jednotlivé podoby netransparentného nakladania s obecným majetkom, voluntaristické postupy pri vlastnej rozhodovacej činnosti samospráv a problémy súvisiace so zabezpečením verejných služieb. Až na rodinkárstvo, ktoré ako väčší problém vnímala skôr verejnosť, a problém netransparentných verejných služieb (resp. problém fungovania obecných/mestských ROPO a firiem, ktoré tieto služby vykonávajú), ktorý častejšie zdôrazňovali odborníci, dochádza pri porovnaní výstupov z oboch prostredí takmer k úplnému prekrytiu.

LITERATÚRA

1. *Ako sa to robí. Najčastejšie triky*. Formát, č. 16, 2004.
2. *Čierna stavba nikoho nevzrušuje*. Bratislavské noviny, 2004.
3. Drozdíková, I.: *Predaj bez súťaže dáva priestor pre korupciu*. Sme – Bratislava, 3. 3. 2004.
4. <http://www.bratislava.sk>.
5. <http://www.changenet.sk>.
6. <http://www.transparency.sk>.
7. Jančeková, D.: *Zmena Cultusu – treba jasné a čisté pravidlá*. Sme, 30. 10. 2003.
8. Jesenský, M.: *Mazák: Fotografovať sa môže*. Sme, 24. 9. 2004.
9. Kamenec, T.: *Kontrolovaná samospráva obce*. Príspevok na seminári Transparency International Slovensko, 19. 6. 2003, Bratislava.
10. *Komunálna korupcia*. Formát č. 16, 2004.
11. Kôňa, M.: *Poslanci: Pri Slavíne sa môže stavať*. Sme – Bratislava, 13. 4. 2004.
12. Kôňa, M.: *Krčmári: Pravidlá nie sú jasné*. Sme – Bratislava, 8. 4. 2004.
13. *Kontrolór: Mesto Košice prideľovalo byty bez pravidiel*. Sme, 19. 10. 2002.
14. Krčová, E. – Vražda, D.: *Problém Banskej Bystrice*. Sme, 4. 5. 2001.
15. Mezianová, M. – Wilfling, P.: *Uplatňovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám na vybraných úradoch verejnej správy. Správa z monitoringu*. Bratislava, Nadácia Občan a demokracia 2002.
16. *Názory verejnosti na miestnu samosprávu*. Prieskum agentúry Focus pre Transparency International Slovensko. Bratislava, júl 2003.
17. *Obyvatelia Limbachu nebudú musieť platiť káblovku*. SITA. 16. 8. 2004.
18. Parkrová, J.: *Dom kultúry sa bráni už vopred*. Sme, 9. 10. 2003.

19. Pilát, J: *Komentár k vybraným zákonom*. In.: kol.: *Samospráva vyššieho územného celku*. Príručka pre volených predstaviteľov a pracovníkov samosprávy. Bratislava, Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation 2002.
20. Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. – Pavlovič, B.: *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
21. Piško, M.: *Teplíce kúpili autobus, ten ostal v Nemecku*. Sme, 11. 2. 2004.
22. *Polícia zabudla vybrať pokuty*. TASR, 1. 3. 2004.
23. *Riaditeľ alebo poslanec?* Nitrianske noviny, 21. 10. 2002.
24. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. a kol.: *Možnosti verejnej kontroly vodárenských spoločností na Slovensku*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
25. Tomanová, K.: *Konflikt záujmov na úrovni samosprávy*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2001.
26. *Trnavský samosprávny kraj sa sťahuje do mnohonásobne drahších priestorov*. TASR, 11. 11. 2003.
27. *Zatkli hlavného bardejovského kontrolóra*. Sme, 26. 6. 2004.
28. Zemanovičová, D. – Pirošík, V (ed.): *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

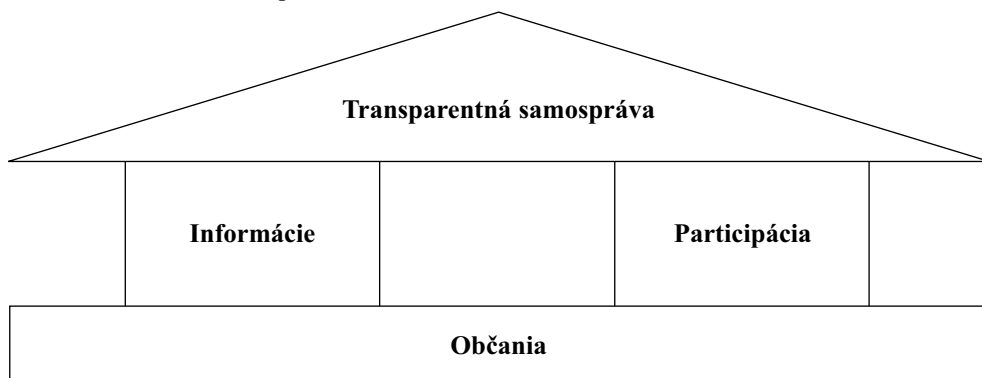
1.3. PREHĽAD PROTIKORUPČNÝCH NÁSTROJOV NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

VLADIMÍR PIROŠÍK

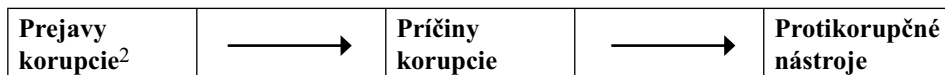
V predchádzajúcej kapitole sme sa zaoberali jednotlivými „úzkymi miestami“ v územnej samospráve, t. j. oblasťami, v ktorých dochádza, resp. môže dochádzať ku korupčnému správaniu. Samotná identifikácia jednotlivých korupčných prejavov, t. j. zostavenie „mapy (potenciálnej) samosprávnej korupcie“, je síce dôležitým krokom smerujúcim k eliminácii korupcie, sama osebe však prirodzene ešte nemôže garantovať, že rozhodovacie a ďalšie dôležité procesy v obci/meste budú otvorené, transparentné a participatívne.

Na to je totiž nevyhnutné poznať a využívať v praxi celý diapazón tzv. **protikorupčných nástrojov**. Tie sa líšia nielen v závislosti od konkrétnej krajiny, ale rôznia sa aj od samosprávy k samospráve v rámci jednotlivých štátov. Minimálne dva základné protikorupčné nástroje by však mali byť prítomné vždy a všade – dobrý prístup verejnosti k informáciám a tzv. participácia, čiže široká účasť občanov na rozhodovaní.¹

Obrázok 1: Miestna samospráva a občania



Protikorupčné nástroje sú teda vlastne **prostriedky**, prostredníctvom ktorých sa realizujú protikorupčné reformy (stratégie) a sú súčasťou terapie. Východiskom pre určenie vhodných **protikorupčných nástrojov** je poznanie príčin korupcie. Protikorupčné nástroje pritom tak de facto nie sú ničím iným ako len dôslednou *negáciou* jednotlivých korupčných príčin (faktorov).



Preto predtým, ako uvedieme prehľad vhodných protikorupčných nástrojov na Slovensku, budeme sa v krátkosti venovať príčinám korupcie.

¹ Pozri aj kapitolu V. Pirošika *Verejná kontrola a občianska participácia*.

² Prejavom korupcie sa venujeme v kapitole V. Pirošika *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy*.

1. PRÍČINY KORUPCIE

V súlade s dostupnou odbornou literatúrou z tejto oblasti,³ ale najmä v nadväznosti na jednotlivé korupčné prejavy identifikované v predchádzajúcej kapitole, možno zovšeobecnene povedať, že základnými príčinami (faktormi) korupcie na úrovni územnej samosprávy v Slovenskej republike sú:

- nedostatočný a nerovný prístup k informáciám,
- slabá participácia verejnosti na kontrole samosprávy,
- časté konflikty verejných a súkromných záujmov,
- netransparentné verejné obstarávanie tovarov, prác a služieb,
- netransparentná personálna politika,
- nedostatočná etická infraštruktúra,
- medzery v legislatívnom prostredí.

2. PROTİKORUPČNÉ NÁSTROJE

Ako už bolo uvedené aj vyššie, protikorupčné nástroje sú prostriedkami realizácie protikorupčných reforiem, resp. stratégií. Vo svojej podstate sú vlastne len opakom (negáciou) jednotlivých korupčných príčin. Na Slovensku sme ako najefektívnejšie nástroje znižovania samosprávnej korupcie definovali:

- „otváranie“ samosprávy, zlepšovanie prístupu verejnosti k informáciám a e-governance,
- posilňovanie účasti verejnosti na rozhodovaní a kontrole samosprávy,
- riešenie konfliktu záujmov všetkých samosprávnych decízorov,
- zvyšovanie transparentnosti verejného obstarávania a ďalšieho nakladania s majetkom obce,
- zvyšovanie transparentnosti výberu zamestnancov miestnej samosprávy cez výberové konania,
- budovanie a zavádzanie etickej infraštruktúry (eticke kódexy) do praxe,
- zmena príslušnej legislatívy.

V nasledujúcich riadkoch stručne predstavíme jednotlivé nástroje. Zároveň však upozorňujeme, že okrem troch okruhov – t. j. konfliktu záujmov,⁴ etiky a legislatívy, sa všetkým ostatným protikorupčným nástrojom obsiahlo venujeme aj v ďalších kapitolách tejto publikácie.

2.1. ŠIROKÝ PRÍSTUP K INFORMÁCÍAM

Permanentné zlepšovanie prístupu verejnosti k informáciám o fungovaní samosprávy by malo byť v optimálnom prípade sprevádzané celkovým „otváraním samosprávy“. Znamená to, že obce a mestá by nemali zostať len pri striktnom dodržiavaní povinností vyplývajúcich zo zákona o slobode informácií, novely zákona o správnom poriadku,⁵ novely zákona o obecnom zriadení,⁶

³ Vid' napríklad Allnutt, 2003; a čiastočne tiež *Monitoring...*, 2002.

⁴ Problematike konfliktu záujmov sa bude venovať samostatná publikácia TIS, v tejto príručke sa konfliktu záujmov venujeme v krátkosti v kapitole E. Sičákovej-Beblavej a M. Galandu *Personalistika a etika na úrovni miestnej samosprávy*.

⁵ V tomto prípade ide najmä o nové pravidlo správneho konania, tzv. **zásadu informovania verejnosti**. Toto pravidlo bolo zavedené do správneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2004 zákonom č. 527/2003 Z. z. (porovnaj § 3 ods. 4 *in fine*).

⁶ Porovnaj najmä § 6 ods. zákona č. 369/2004 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. júla mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení.

všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“) upravujúcich informačnú problematiku a informačný systém obce/mesta či iných právnych predpisov, ale mali by robiť v tejto oblasti aj niečo **nad rámec zákona**, t. j. napríklad aktívne zverejňovať (na úradnej tabuli, internete, iným v mieste obvyklým spôsobom) ďalšie informácie o hospodárení (kúpno-predajné a nájomné zmluvy, faktúry, verejné obstarávania, náklady na správu úradu, majetkové priznania...), ďalej uskutočňovať zasadania zastupiteľstiev v popoludňajších hodinách, aby sa ich mohlo zúčastniť čo najviac obyvateľov obce, budovať, resp. podporovať objektívne a vyvážené lokálne verejnoprávne médiá, zavádzať a implementovať politiky obmedzovania zneužívania informačného privilégia poslancov/starostu/zamestnancov obecného úradu v prospech preferovania súkromného/skupinového záujmu atď. Samozrejmosťou v tejto oblasti by mala byť aj čo najväčšia elektronizácia úradov, zavádzanie elektronických úradných tabúl, budovanie a dopĺňanie e-archívov rozhodnutí a uznesení orgánov obce/mesta a pod.⁷

2.2. VEREJNÁ KONTROLA A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA

Ani najdokonalejšie právne normy neprinesú danej obci „pridanú hodnotu“, pokiaľ sa nevyužívajú v praxi. Preto ďalšou nevyhnutnou podmienkou je **záujem verejnosti** o využívanie toho ktorého protikorupčného nástroja.

Na verejnom vypočutí v divadle Astorka v pondelok Bratislavčania vyjadrovali svoje predstavy o budúcej podobe podhradia. Na ich názory reagovali primátor Andrej Ďurkovský a starosta Starého Mesta Peter Čiernik spolu so zástupcami vedenia mesta a mestskej časti, architektmi a investormi. Sála bola preplnená. Diskusia ukázala, že obyvatelia mesta dávajú prednosť historickej podobe podhradia, vhodne prispôsobenej moderným funkciami. Výsledky nedávnej architektonickej súťaže prítomní jednoznačne odmietli. Navrhnuté budovy klasifikovali ako „sklenené škatule“, ktoré do podhradia vôbec nepatria. Na vypočutí zástupca investora Avant Juraj Dobrocký vyjadril záujem o pokračovanie diskusie s verejnosťou. Podľa prísľubu primátora magistrát pripomienky občanov zohľadní a tie, ktoré akceptuje, zapracuje do návrhu zadania pre územný plán zóny podhradia.

Zdroj: *Sme*, 9. 4. 2003.

K zvýšeniu rizika odhalenia korupčného správania bezpochyby významne prispieva **tlak „zdola“**. Môže mať napríklad podobu prípravy alternatívnych odborných analýz, ich komunikácie smerom k verejnosti, môže však byť vedený aj z pozície tzv. „watchdog“ aktivít, t. j. nezávislého monitorovania činnosti samosprávy a pod. Nezastupiteľnú úlohu v tomto procese má aj nezávislá lokálna tlač.

Rovnako dôležité je však aj **priame zapájanie občanov do rozhodovania** iniciované samotnou **samosprávou**. Medzi takéto formy účasti na samospráve patrí napríklad možnosť obce usporiadať k dôležitej veci obecného záujmu tzv. verejné vypočutie (híring), ďalej anketu, prieskum verejnej mienky, zber pripomienok, verejné prerokovanie a pod. Zapájanie obyvateľov obce do rozhodovania však môže prebiehať aj prostredníctvom obecného rozhlasu (televízie), resp. internetových stránok obce, vydávaním informačného spravodajcu, ustanovením tzv.

⁷ K problematike prístupu k informáciám pozri aj kapitolu V. Pirošika *Informovanie o činnosti miestnej samosprávy*.

občianskych poradcov, prípadne občianskych rád, komunikáciou prostredníctvom tzv. osobných poslaneckých schránok a hodiny pre styk s verejnosťou atď. Väčšinu z týchto krokov, vrátane ďalších (petície, otvorené listy, protesty...) môžu pritom iniciovať aj samotní občania.

Stimulovaním takýchto aktivít pritom obce a mestá znižujú jednotlivé informačné asymetrie, získavajú občanov pre svoje rozhodnutia a pomáhajú tak aj odbúrať potenciálne konflikty. Včasná a efektívna občianska participácia je zároveň aj vzácnym zdrojom inovatívnych nápadov pre samosprávu, prostriedkom posilnenia spolupatričnosti komunity a v neposlednom rade i priestorom na získanie dôležitej spätnej väzby od občanov.⁸

2.3. RIEŠENIE KONFLIKTU ZÁUJMOV

V oblasti konfliktu záujmov by sa transparentná samospráva mala zameriavať minimálne na dva momenty. V prvom rade na odstraňovanie už aj v predchádzajúcej kapitole načrtnutých problémov súbežného členstva (a odmeňovania) poslancov zastupiteľstiev v orgánoch obecných/mestských spoločností, resp. v orgánoch firiem s majetkovou účasťou obce/mesta, a tiež problému „rozpočtového parazitizmu“, teda prepojenia obchodných a podnikateľských aktivít poslancov (starostu, úradníkov), resp. ich najbližších príbuzných na obecný/mestský rozpočet. Keďže obidve tieto situácie platná legislatíva nezakazuje, a teda zatiaľ sú v súlade so zákonom, pri ich odstraňovaní si možno vypomôcť najmä prostredníctvom prijímania rôznych etických kódexov. V nich sa poslanci a v prípade „rozpočtového parazitizmu“ aj starostovia, resp. zamestnanci úradu môžu nad rámec zákona dobrovoľne zaviazat', že do takýchto situácií s korupčným potenciálom vôbec nevstúpia.

Príklad

Čl. 14 návrhu Etického kódexu poslanca mesta Tábor, ČR

Zastupitel nesmí být po dobu výkonu mandátu členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby s přímým i nepřímým vlivem města Tábor na tuto právnickou osobu, ani členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, která se uchází o přidělení veřejné zakázky od města Tábor. To neplatí, pokud byl do takového orgánu zastupitel jmenován městem. V tom případě mu náleží odměna za výkon takové funkce ve výši stanovené usnesením zastupitelstva, – poněvadž je tato funkce chápána jako práce v rámci výkonu zastupitelského mandátu, je odměna vyplácena městem a nikoli dotyčnou právnickou osobou. Výše odměny je zveřejněna v usnesení zastupitelstva.

Zdroj: *Etický kodex není nadstandard*, 2004.

Zároveň však treba klásť dôraz aj na dodržiavanie príslušnej legislatívy, ktorá v našom právnom poriadku upravuje povinnosti, obmedzenia a nezlučiteľnosti funkcií týchto samosprávnych decízorov. To znamená, že v prípade zamestnancov úradov ide hlavne o zákon o výkone práce vo verejnom záujme, ktorý tak stanovuje v § 8 – 10 a pri poslancoch a starostoch zákon o obecnom zriadení (§11 a § 13) a od 1. októbra 2004 aj tzv. zákon o konflikte záujmov. Práve posledne menovaný zákon pritom prináša aj rad novínok (inštitút „oznámenia osobného záujmu“, povinnosť deklarácie majetkových pomerov, postzamestnanecké obmedzenia pre starostu),

⁸ Podrobne sa problematike verejnej kontroly a občianskej participácie venuje kapitola V. Pirošíka *Verejná kontrola a občianska participácia*.

ktoré môžu mať na túto oblasť zásadný dopad. Okrem toho sa všetkých troch skupín týka aj novelizovaný zákon o majetku obcí⁹ upravujúci podmienky prevodu obecného vlastníctva, resp. povinnosť organizovať v takýchto prípadoch obchodnú verejnú súťaž (pozri aj nasledujúcu podkapitolu).

2.4. TRANSPARENTNÉ VEREJNÉ OBSTARÁVANIE A HOSPODÁRENIE S MAJETKOM OBCE

V súvislosti s problémom verejného obstarávania tovarov, prác a služieb je okrem nevyhnutnosti poskytovať viac včasných a úplných informácií o nákupoch obce/mesta, resp. o celom tomto procese (a to aj prostredníctvom oficiálnych internetových stránok obce/mesta), potrebné zameriavať pozornosť aj na priebežné zlepšovanie organizácie verejného obstarávania v rámci jednotlivých samosprávnych úradov (centrálne zodpovednosť za riadenie a evidenciu, decentralizácia výkonu) a rovnako aj na kvalitu súťažných podkladov ako základu korektného obstarávania, ďalej na presadzovanie takých metód a postupov obstarávania, ktoré ho zjednodušia, sprehladnia, zefektívnia a zlacnejú (avšak s akcentom na súťažné metódy) a pod. Venovať sa však treba aj častejšiemu využívaniu inštitútu spoločného obstarávania, plánu verejného obstarávania a auditu obstarávania, vybudovaniu informačného a organizačného systému verejného obstarávania, a rovnako aj prijatiu etického kódexu verejného obstarávateľa. Dôraz však musí byť zároveň kladený aj na dôslednú kontrolnú činnosť hlavného kontrolóra v tejto oblasti.¹⁰

Okrem toho, súčasťou opatrení sledujúcich zníženie korupčného priestoru pri nakladaní s verejným majetkom v územnej samospráve, musí byť – popri zákonnosti pri informovaní verejnosti či odstraňovaní konfliktu záujmov – aj dôsledné dodržiavanie predpisov **ekonomickej povahy**, a to počnúc zákonmi až po VZN.

Aktuálnymi v tomto smere sú najmä dve novely **zákona o majetku obcí**. Podľa prvej z nich, zákona č. 522/2003 Z. z., účinného od 1. januára 2004, nemôže totiž obec previesť vlastníctvo svojho majetku na starostu, poslanca, šéfov obecných príspevkových a rozpočtových organizácií, prednostu obecného úradu, zamestnancov obce, hlavného kontrolóra a blízke osoby¹¹ týchto subjektov, inak ako v obchodnej verejnej súťaži podľa Obchodného zákonníka. Dochádza tak k značnému zúženiu priestoru na možný konflikt záujmov. Druhá, menšia novela (zákon č. 445/2004 Z. z.), ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2004, ešte viac prehľbuje zmeny zavedené od januára 2004, keď určuje, že obec nemôže previesť vlastnícke právo mimo obchodnej verejnej súťaže v zásade ani na právnické osoby (firmy), v ktorých vyššie uvedené subjekty pôsobia ako zakladatelia, vlastníci obchodného podielu, štatutári, resp. členovia riadiacich, výkonných alebo dozorných orgánov. Nasledujúce ustanovenie však robí z tejto prísnej úpravy istú výnimku, keď určuje, že na starostu, poslanca, prednostu, hlavného kontrolóra a ďalších možno aj bez obchodnej verejnej súťaže previesť byt, pozemok, podiel majetku obce, ktorým sa realizuje predkupné právo a hnutelnú vec so zostatkovou cenou nižšou ako 50 000 Sk.

⁹ Pozri hlavne zákon č. 522/2003 Z. z. a čiastočne aj zákon č. 445/2004 Z. z., ktorými sa menil zákon o majetku obcí.

¹⁰ Podrobnosti k transparentnosti verejného obstarávania pozri v kapitole J. Vlacha a E. Sičákovej-Beblavej *Verejné obstarávanie na úrovni miestnej samosprávy*.

¹¹ Blízkou osobou je v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v rodinnom alebo obdobnom pomere sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu.

Obchodná verejná súťaž a tiež včasná publicita pripravovaných odpredajov majetku by však mali byť využívané nielen ako výnimky vo vzťahu k vyššie uvedeným decízorom, ale skôr ako bežné pravidlo, a to čo možno v najpočetnejších situáciách.

Ilustratívny príklad

Mesto Žiar nad Hronom odpredáva nehnuteľnosti, pozemok, CKN parcela č. 1813/5, zastavaná plocha o výmere 11 102 m², pozemok, CKN parcela č. 1813/17, zastavaná plocha o výmere 3 517 m², stavbu, rozostavaný objekt tzv. „Administratívna budova OV KSS“ na CKN parcele č. 1813/17. Nehnuteľnosti sa nachádzajú pri ceste I/50 Žiar nad Hronom – Trenčín, cca 500 m od centra mesta. Plocha je napojená na inžinierske siete, prístup je možný z každej strany. Od budúceho vlastníka očakávame odstránenie stavby. Cenové a investičné ponuky zasielajte na adresu: Mestský úrad. Mgr. Roman Zaťko, Ul. Š. Moyzeša 19, 965 19 Žiar nad Hronom.

Zdroj: SMER, 23. 3. 2004.

2.5. TRANSPARENTNOSŤ PRI OBSADZOVANÍ PRACOVNÝCH MIEST CEZ VÝBEROVÉ KONANIA

Viacrát sme už uviedli, že obsadzovanie pracovných miest v rámci územnej samosprávy je podľa názoru verejnosti jednou z oblastí s najväčším výskytom korupcie. V prieskume verejnej mienky z júla 2003 v tomto zmysle odpovedalo až 51 % z vyše 1 000 respondentov. Jedným z dôležitých protikorupčných nástrojov preto musí byť aj zabezpečenie transparentnosti výberových konaní a ďalších aspektov personálnej politiky (odmeňovanie, deľba úloh a zodpovednosti a pod.).

Pre oblasť výberových konaní tzv. vedúcich zamestnancov má od 1. januára 2004 kľúčový význam hlavne zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme. Je to totiž práve tento zákon, ktorý podrobne upravuje podmienky výberového konania, ďalej spôsob jeho vyhlásenia a zverejnenia, kreovanie výberovej komisie a menovanie jej členov, samotný výber uchádzačovi i ukončenie tohto procesu. Transparentnosť je však nemenej dôležitá aj pri obsadzovaní tzv. ostatných pracovných miest (t. j. napríklad referentských či niektorých vedúcich, na ktoré nemusia byť uskutočňované výberové konania), ako aj pri miestach na výkon remeselných, manuálnych alebo manipulačných prác s prevahou fyzickej práce, a v neposlednom rade aj pri miestach v orgánoch obchodných spoločností (firiem) obce/mesta, resp. s účasťou obce/mesta. Prístup k týmto miestam upravuje najmä Zákonník práce a tiež Obchodný zákonník. Ani tieto právne predpisy, rovnako ako zákon o výkone práce vo verejnom záujme, však neupravujú úplne všetky aspekty obsadzovania miest, čím zároveň vytvárajú aj určitý priestor na zneužitie (napríklad v podobe rodinkárstva atď.).

Súčasťou tohto protikorupčného nástroja by preto malo byť – prirodzene, okrem striktného dodržiavania príslušnej legislatívy (zákona o výkone práce vo verejnom záujme, Zákonníka práce, Obchodného zákonníka) – aj prehlbovanie informovanosti zo strany zamestnávateľa o voľných pracovných miestach, zavedenie podrobných a verejne dostupných pravidiel na výber zamestnancov v rámci obecného/mestského úradu i subjektov v jeho zriaďovacej a zakladacej pôsobnosti a pod.¹²

¹² Téma obsadzovania miest v samospráve sa podrobne venujeme v kapitole E. Sičákovej-Beblavej a M. Galandu *Personalistika a etika na úrovni miestnej samosprávy*.

2.6. ETIKA A ETICKÉ KÓDEXY

Etickému rozmeru spravovania vecí verejných na území územnej samosprávy sa zatiaľ na Slovensku venuje **minimálna pozornosť**. Napriek tomu, že kodifikácia vhodného etického rámca upravujúceho postup a konanie samosprávnych orgánov môže preukázateľne prispieť k budovaniu lepšej protikorupčnej atmosféry a väčšej dôvery medzi „správcami“ a „spravovanými“, a tiež napriek chronicky známym medzerám v legislatíve upravujúcej postavenie jednotlivých samosprávnych aktérov, je od začiatku deväťdesiatych rokov známych na Slovensku len niekoľko pokusov o prijatie uceleného kódexu správania, ktorý by vyplnil tento prázdny priestor. Zrejme najznámejšími sú iniciatívy miest Pezinok, Kremnica a Liptovský Hrádok.¹³

Prax však zatiaľ prináša aj takéto situácie:

Istá pracovníčka mestského úradu od mesta dostala nájomný byt. Onedlho ho odkúpila za 26 000 Sk. Ani sa doň nenasťahovala a obratom ho predala ďalej. Predala ho údajne za 120 000 Sk, tomu však uverí len málokto, lebo v danom meste dvojizbový byt, aký dostala aj pracovníčka mestského úradu, sa pod pol milióna kúpiť nedá. Poslanec mestského zastupiteľstva prípad zverejnil a vyžiadal si stanovisko kontrolóra. Ten nenašiel porušenie zákona. „Je to však vec etiky. Prečo byt dostala pracovníčka bytového odboru, keď ho nakoniec nepotrebovala, lebo sa potom nasťahovala do iného bytu v novostavbe? Ako skúmala jej bytové podmienky vedúca odboru, keď nezistila, že jej pracovníčka sa bude onedlho sťahovať do nového bytu?“ spýtal sa tento poslanec v otvorenom liste primátora mesta aj v mene 1 400 obyvateľov mesta, ktorí majú na radnici podanú žiadosť o pridelenie bytu.

Zdroj: Nový čas, 19. 3. 2003.

Etický kódex volených zástupcov i úradníkov pritom preukázateľne môže pomôcť upevňovať dôveru občanov vo vedenie miestnej samosprávy. V mnohých krajinách EÚ si napríklad sami poslanci – vedomí si svojej zodpovednosti – iniciatívne prijímajú etické kódexy, ktorými nastavujú a spresňujú mantinely svojho správania vo verejnom živote. Tým, že presné znenie takýchto kódexov majú možnosť navrhovať, resp. pripomienkovať samotní obyvatelia obcí a miest, etické štandardy tak fakticky prispievajú k budovaniu miestneho spoločenstva na princípoch dobrej správy, otvorenosti a transparentnosti.

Právnym rámcom etického kódexu u nás môže byť v prípade **volených predstaviteľov** sľub poslanca (§ 26 zákona o obecnom zriadení) a v prípade zamestnancov už spomínaný zákon o výkone práce vo verejnom záujme, resp. aj Zákonník práce. Vykonateľnosť Etického kódexu pracovníka Mestského úradu v Pezinku bola napríklad zabezpečená tým, že neplnenie požiadaviek kódexu bolo závažným porušením pracovnej disciplíny, resp. porušením pracovnej disciplíny zvlášť závažným spôsobom a dôvodom pre výpoveď, resp. pre okamžité zrušenie pracovného pomeru.

Medzi oblasti, pre ktoré je vhodné definovať jasné pravidlá, aby tak boli vodidlom pri riešení rôznych takýchto „etických dilem“, pritom možno zaradiť napríklad podrobnú politiku prijímania darov a iných výhod, nestrannosť v správnom konaní a špecifikáciu ne/predpojatosti

¹³ Pozri aj Briestenský, 2000.

príslušného pracovníka, úpravu postzamestnaneckých obmedzení a deklarovania majetkových príjmov jednotlivých aktérov (vrátane zverejňovania údajov o majetku, príjmoch a aktivitách vymedzeného okruhu blízkych osôb), metódy oznamovania nekalých aktivít na pracovisku (tzv. whistle-blowing), vzťahy s verejnosťou a médiami a podobne. V prípade etického kódexu poslancov je tiež žiaduce riešiť aj problém súbežného členstva v orgánoch firiem a tiež tzv. problém „rozpočtového parazitizmu“. Okrem toho je vhodné upraviť v etických kódexoch aj všeobecnejšie princípy a hodnoty, ako napríklad úctu k demokracii a oddanosť obci, názorovú toleranciu, sebadisciplínu a pod.

Súbežne s inštitucionalizáciou takýchto pravidiel je však potrebné pokračovať aj v dôslednej implementácii už prijatých zákonných povinností, teda v ich vysvetľovaní a najmä v dôslednom zavádzaní do praxe.

2.7. ZMENA LEGISLATÍVY

Inštitucionálne a legislatívne prostredie na boj proti lokálnej korupcii v Slovenskej republike síce nie je zďaleka dokonalé, napriek tomu je z veľkej časti už de facto dobudované.¹⁴ Napokon, aj prehľad predchádzajúcich protikorupčných nástrojov jasne dokazuje, že voľba efektívnych prostriedkov na potlačanie korupcie – až na výnimky – nie je podmienená potrebou predchádzajúcej zásadnejšej zmeny legislatívy. Väčšinou úplne postačuje len dostatočne využívať a implementovať existujúce právne normy v praxi.

V každom prípade, v niektorých prípadoch sa potreba zmeny legislatívneho prostredia javí naozaj ako nevyhnutná, resp. žiaduca. V prvom rade ide najmä o viackrát neúspešne presadzovanú **zmenu Ústavy SR** (a nadväzujúceho zákona), sledujúcu kompetenčné posilnenie Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ“), a to tak, aby mohol kontrolovať hospodárenie so všetkým majetkom samospráv, a nielen s prostriedkami obcí, miest a VÚC získaných od štátu na úhradu nákladov na tzv. prenesený výkon štátnej správy.

Ďalšími zmenami by mohol prejsť aj **zákon o obecnom zriadení**. Tieto zmeny by mohli siahať od korekcií nejasností (zrušenie povinnosti potvrdzovať voľbu hlavného kontrolóra uznesením zastupiteľstva, ktoré následne môže vetovať starosta a tým teda aj zabrániť ustanoveniu internej kontroly v obci, vytvorenie druhostupňového administratívneho opravného prostriedku proti rozhodnutiam starostu pri výkone samosprávy), cez zlepšovanie informovanosti (zúženie dôvodov umožňujúcich poslancom zastupiteľstva rozhodnúť, že ich rokovanie bude neverejné) a zvyšovanie občianskej participácie (zavedenie práva verejnosti pripomienkovať nielen návrhy VZN, ale aj návrhy uznesení, zníženie percentuálneho petičného kvóra, ktorým sa podmieňuje iniciovanie miestneho referenda z 30 % oprávnených voličov na povedzme 10%), až po zásadnú inštitucionálnu zmenu postavenia hlavného kontrolóra, ktorého by nevolilo zastupiteľstvo, ale obyvatelia obcí a miest v priamych voľbách (rovnako ako starostu a poslancov), prípadne by ho vymenoval – ako svojho zamestnanca – NKÚ a podobne.

V prípade novelizácie nového **zákona o konflikte záujmov** by zasa mohla byť pôsobnosť tohto právneho predpisu – či už v plnom alebo aspoň v čiastočnom rozsahu – rozšírená aj na poslancov

¹⁴ Jedným z posledných veľkých príspevkov k tomu bol tzv. zákon o konflikte záujmov a tiež veľká novela zákona o obecnom zriadení. Obe dva právne predpisy boli prijaté v máji 2004.

obecných (nielen mestských a miestnych) zastupiteľstiev. Rovnako by v takejto novele mohol byť nanovo upravený aj viackrát spomínaný problém súbehu poslaneckého mandátu s členstvom v niektorých orgánoch obchodných spoločností obce/mesta a problém tzv. „rozpočtového parazitizmu“, a tiež by sa v nej mohlo určiť, že majetkové priznania verejných funkcionárov pôsobiacich v samospráve sa musia povinne zverejňovať na internete, tak, ako je to aj v prípade poslancov parlamentu, členov vlády a pod.

Za „legislatívne prostredie“ však môžeme pri širšom výklade považovať nielen Ústavu SR a zákony, ale aj vykonávacie právne predpisy a v neposlednom rade i prejavy normotvornej činnosti samotných samospráv (t. j. všeobecne záväznú nariadenia obce, uznesenia obecných zastupiteľstiev, rozhodnutia starostu). Aj v týchto „vnútorných“ **právnych predpisoch obcí a miest** však môže byť veľký priestor na pozitívne zmeny. Napríklad Zásady hospodárenia s majetkom nechávajú často až príliš veľké právomoci pri nakladaní s majetkom starostovi na úkor zastupiteľstva.

Príklad 1

Mestské zastupiteľstvo splnomocňuje primátora mesta na prevody hnutel'ného majetku do 1 000 000 Sk v jednotlivom prípade, prijatie úveru (pôžičky) do 1 000 000 Sk, účasť nehnuteľným majetkom na podnikaní iných právnických a fyzických osôb do 1 000 000 Sk, finančné záruky na úvery fyzickým a právnickým osobám do výšky 1 000 000 Sk a rozhodovanie o vyradení a likvidácii neupotrebitel'ného a prebytočného majetku do hodnoty 500 000 Sk.

Zdroj: VZN Mesta Veľký Krtíš č. 2/1993.

Príklad 2

Schváleniu mestským zastupiteľstvom podlieha aj nadobúdanie hnutel'ných vecí v obstarávacej alebo nadobúdacej cene nad 300 000 Sk. O nadobúdaní hnutel'ných vecí v obstarávacej cene od 100 000 Sk do 300 000 Sk rozhoduje primátor na základe odporúčania mestskej rady. O nadobúdaní hnutel'ných vecí v obstarávacej cene do 100 000 Sk rozhoduje primátor.

Zdroj: VZN Mesta Kremnica č. 10/2000.

Rokovací poriadok zasa nezriedka neumožňuje verejnosti zúčastniť sa zasadaní obecnej/mestskej rady či dokonca komisií, získať slovo na rokovaní zastupiteľstva bez predchádzajúceho súhlasu poslancov,¹⁵ resp. obsahuje podobné – zväčša zároveň nezákonné – bariéry prístupu k informáciám.

Preto by súčasťou protikorupčných aktivít na úrovni miestnej samosprávy malo byť aj revidovanie zásad hospodárenia, rokovacieho, odmeňovacieho či organizačného poriadku, štatútu a ďalších vnútorných predpisov procesnej i hmotnoprávnej povahy.

¹⁵ Porovnaj aj s kapitolou V. Pirošika *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy*, s. 48.

LITERATÚRA

1. Allnutt, L. (ed.): *Corruption-Free Town Halls in the Visegrad Region. Report of a Roundtable, Prague, February 7th-9th 2003*. Prague, Transparency International – Czech Republic, 2003.
2. Briestenský, L.: *Etické štandardy pre miestne samosprávy*. Pezinok, Jaspis 2000.
3. *Etický kodex není nadstandard*. Newsletter. Praha, Oživení – Bohemian Greenways 2004.
4. <http://www.bezkorupce.cz>.
5. <http://www.kremnica.sk>.
6. <http://www.velky-krtis.sk>.
7. *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*. Budapest, Open Society Institute, 2002.
8. Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. – Pavlovič, B.: *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
9. Zemanovičová, D. – Pirošík, V. (ed.): *Protikorupčné nástroje na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

II.

Príklady konkrétnych protikorupčných politík na úrovni miestnej samosprávy

II.1. INFORMOVANIE O ČINNOSTI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

VLADIMÍR PIROŠÍK

Hovorí sa, že informácie sú kyslíkom demokracie. Ak sú činy tých, ktorí spravujú štát, obec či inú komunitu skryté a ľudia nevedia, čo sa deje, nie je možné participovať na riešení verejných záležitostí v spoločnosti. Informácie však nie sú pre ľudí len potrebou – sú základnou súčasťou dobrého vládnutia. Len zlá vláda či samospráva potrebuje na svoje prežitie tajnosti. Tie sú živnou pôdou pre neefektívnosť, plytvanie a korupciu.

Preto ani príliš neprekvapuje, že z desiatich krajín s najmenšou mierou vnímanej korupcie¹ má až osem rôzne špeciálne zákony, ktoré upravujú prístup verejnosti k informáciám. Naopak, ani v jednom z desiatich štátov s najvyššou vnímanou korupciou takéto právne predpisy nie sú.

Právne normy upravujúce prístup k informáciám tvoria teda bežný legislatívny štandard vo všetkých vyspelých krajinách sveta. V mnohých z nich sú účinné už niekoľko desiatok či dokonca stoviek rokov. Napríklad vo Švédsku bola legislatíva upravujúca prístup verejnosti k dokumentom zavedená už v roku 1776. V USA prijali identický zákon v šesťdesiatych rokoch minulého storočia. Zanedlho nasledovalo Holandsko, Francúzsko, Írsko, Kanada, Austrália, ale aj Albánsko, Maďarsko, Litva, Ukrajina či Česká republika.

1. SLOBODNÝ PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM NA SLOVENSKU

Na Slovensku je právo na informácie garantované **Ústavou SR**, ale i rôznymi medzinárodnými dokumentmi o ľudských právach už od začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia. Dlhو však neexistoval právny predpis, ktorý by toto právo „rozmenil na drobné“, teda vyšpecifikoval a komplexne ustanovil podmienky, spôsob a postup, akým možno právo na informácie využiť.

Čl. 26 Ústavy SR:

- (1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.*
- (2) Každý má právo slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.*
- (3) Cenzúra sa zakazuje.*
- (4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.*
- (5) Štátne orgány a orgány územnej samosprávy majú povinnosť primeraných spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.*

¹ Podľa Indexu vnímanej korupcie (angl. *Corruption Perceptions Index*), ktorý každý rok zverejňuje Transparency International. Bližšie pozri <http://www.transparency.org>.

Podľa Ústavy SR, ktorá bola prijatá v roku 1992, mal teda podmienky využívania práva na informácie ustanoviť zákon. Na jeho prijatie sa však muselo čakať takmer osem rokov. Nejasnosti, kde sa končí právo verejnosti na informácie a kde sa začína možnosť inštitúcií utajiť niektoré údaje, boli definitívne odstránené až v máji roku 2000, keď bol konečne schválený vykonávací právny predpis k čl. 26 Ústavy SR, **zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám** a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tzv. zákon o slobode informácií).

Tento právny predpis, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2001, sa významným spôsobom dotýka aj činnosti samosprávy. Pod jeho pôsobnosť pritom spadajú nielen samotné **obce a mestá**, prípadne VÚC, ale aj **príspevkové a rozpočtové organizácie** zriadené týmito subjektmi a v určitom rozsahu i **obchodné spoločnosti** založené samosprávou, ktoré hospodária s verejnými financiami, resp. nakladajú s majetkom obcí (t. j. tzv. obecné/mestské firmy).² Všetky tieto subjekty sa na účely zákona o slobode informácií spoločne nazývajú „**povinné osoby**“.

2. INFOZÁKON: NAJVÄČŠIE PROBLÉMY A PRAKTICKÉ RIEŠENIA³

Zákon o slobode informácií (ďalej len „infozákon“), základný prostriedok realizácie ústavného práva na informácie a zároveň jeden z najvýznamnejších protikorupčných nástrojov vôbec, je teda účinný už od roku 2001. Jeho dôsledná implementácia zo strany samosprávy je okrem iného dôležitá aj s ohľadom na zistenia uvedené v kapitole venovanej mape samosprávnej korupcie. Podľa nich totiž práve nedostatočný a nerovný prístup k informáciám, a rovnako aj informačná „uzavretosť“ obcí a miest, môžu byť významnými prejavmi korupcie.⁴

Keďže však pretrvávajúca „informačná uzavretosť“ našich samospráv často nesúvisí ani tak so zlou vôľou úradov, ako skôr s **neznalosťou zákona**, venujme sa teraz aspoň niektorým vybraným „problémovým bodom“ infozákona. Teda „desatoru“ ustanovení, ktoré obce a mestá v praxi nezriedka nesprávne interpretujú, prípadne priamo porušujú. Súčasne ponúkame aj návod, ako v takýchto prípadoch správne postupovať.

2.1. VÝKLAD ROZSAHU INFORMAČNEJ POVINNOSTI

Viacere samosprávy si napríklad nesprávne vykladajú ustanovenie § 3 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 3 a 3 ods. 2 infozákona a tvrdia, že majú povinnosť informovať len o svojej **rozhodovacej** činnosti a nie aj o **hospodárení** a pod. Takýto spôsob výkladu zákona je však v rozpore s literou i duchom zákona. Obce mestá i VÚC majú totiž podľa infozákona povinnosť sprístupňovať **všetky** informácie, ktoré majú k dispozícii, ak ich utajenie neustanovuje osobitný zákon.

² Problematika prístupu verejnosti k informáciám od tzv. obecných/mestských firiem je však veľmi komplexná. Pre lepšie pochopenie pozri napríklad Pirošík, 2004a, resp. Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2004, s. 21- 25.

³ Časť 2. je výberom z práce Mezianová – Wilfling, 2002.

⁴ Porovnaj aj kapitolu V. Pirošíka *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy*.

2.2. ČO JE A ČO NIE JE INFORMÁCIA

Obce a mestá často zužujúco vykladajú **pojem „informácia“**. Za informáciu nepokladajú napríklad kópiu určitého dokumentu, ale len slovný obsah dokumentu. Treba si však uvedomiť, že za informáciu sa nepokladá iba verbálna (slovná) informácia, ale i obrazová a zvuková informácia a tiež audiovizuálny záznam. Pri určení toho, čo všetko je informáciou, možno pomocne vychádzať zo zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností, ktorý v § 2 písm. b) definuje pojem „informácia“ nasledovne: „Informáciou je obsah písomnosti, nákresu, výkresu, mapy, fotografie, grafu alebo iného záznamu, obsah ústneho vyjadrenia, obsah elektrického, elektromagnetického, elektronického alebo iného fyzikálneho transportného média“.

2.3. KTORÉ INFORMÁCIE MÁ OBEC „K DISPOZÍCII“

Povinné osoby osôb musia v zmysle zákona sprístupňovať informácie, ktoré **majú k dispozícii**. Niekedy sa však stáva, že obce a mestá nevedia určiť, ktorú informáciu „majú“ k dispozícii a ktorú už k dispozícii „nemajú“.

Treba preto vedieť, že podľa zákona informáciou, ktorú má povinná osoba k dispozícii, je nielen informácia, ktorú má v momente podania žiadosti **reálne a fyzicky k dispozícii**, ale i informácia, ktorú na základe právnych predpisov **musí mať k dispozícii**. Ak napríklad povinná osoba vykonáva zo zákona kontrolu určitých činností alebo s určitými informáciami narába, musí takýmito informáciami automaticky aj disponovať. Podľa výkladu súdu, povinná osoba má požadované informácie k dispozícii aj vtedy, ak s nimi pri svojej činnosti **narába, resp. ak sú predmetom jej činnosti**.⁵

2.4. VZŤAH K SPRÁVNEMU PORIADKU A STAVEBNÉMU ZÁKONU

Niekedy sa stáva, že obec alebo mesto odmietne žiadateľovi o informácie poskytnúť údaje týkajúce sa **správneho** alebo **stavebného konania** (napríklad kópie stavebných povolení vydaných obcou za určité časové obdobie), a to s odôvodnením, že informovaní môžu byť len účastníci konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby, resp. osoby, ktoré „preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky“ a že žiadateľ medzi takéto subjekty nepatrí.⁶

Ustanovenia správneho poriadku a stavebného zákona upravujúce prístup k informáciám pre **osobitnú skupinu osôb** (napríklad tzv. účastníkov konania) však **nevylučujú** zároveň možnosť sprístupnenia informácií z týchto konaní pre **kohokoľvek** na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Vyplýva to nielen z konštrukcie čl. 26 Ústavy SR a z § 3 ods. 1 a 3 infozákona, ale tiež z § 16 ods. 2 citovaného zákona, podľa ktorého „povinná osoba umožní **každému** bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu nahliadnuť, robiť si výpisy alebo odpisy alebo kópie zo spisov a z dokumentácie“.

⁵ Pozri rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19 S 31/02.

⁶ Porovnaj § 23 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), § 133 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

2.5. AKTÍVNE ZVEREJŇOVANIE INFORMÁCIÍ

Zákon o slobode informácií pozná dva spôsoby poskytovania informácií: **sprístupňovanie**, t. j. získavanie informácií na základe predchádzajúcej žiadosti, a **zverejňovanie**, čiže aktívne uvoľňovanie informácií úradmi aj bez konkrétnej žiadosti. Tento druhý spôsob upravuje najmä § 5 infozákona, pričom v prípade samospráv ide zrejme o najzanedbávanejší a teda aj **najporušovanejší** paragraf zákona.

Okrem okruhu šiestich údajov, ktoré musí zverejniť každá povinná osoba,⁷ totiž majú obce, mestské časti, mestá a VÚC ešte i tzv. **rozšírenú** aktívnu informačnú povinnosť, t. j. musia z vlastnej iniciatívy zverejňovať aj niektoré ďalšie informácie o svojej činnosti, na čo však často zabúdajú.

V zmysle § 5 ods. 6 infozákona tak majú samosprávy povinnosť zverejňovať aj termíny rokovaní zastupiteľstva a komisií a návrh programu rokovania, zápisnice z verejných zasadnutí (vrátane textov uznesení), texty predložených návrhov VZN do troch dní po ich podaní a texty schválených VZN do troch dní po ich prijatí, údaje o dochádzke poslancov na zasadnutia zastupiteľstva a komisií a výpisy o hlasovaní poslancov, vrátane menných, ak sa vyhotovujú.

Všetky informácie sprístupňované podľa § 5 informačného zákona sa musia zverejňovať v sídle povinnej osoby a na všetkých jej pracoviskách na verejne prístupnom mieste. **Verejne prístupným miestom** je také miesto, na ktoré majú voľný a neobmedzený prístup ľubovoľné osoby. Spravidla by sa teda tieto informácie mali vyvesiť vo verejne prístupnom vestibule budovy, kde sídli povinná osoba, alebo kde sú jej pracoviská, prípadne na tabuli priamo pred budovou. Obce, ktoré sú **mestami** podľa § 22 zákona o obecnom zriadení, zverejňujú informácie zároveň aj spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, najmä prostredníctvom **internetu**.⁸

Internetová stránka lucenec.mesto.sk, ktorej autorom je poslanec mestského zastupiteľstva v Lučenci Miroslav Drobný, bola ocenená ako jedna z najlepších v Európe. Ocenenie získala na druhom ročníku súťaže Eurocrest, ktorá sa konala v týchto dňoch v českom Hradci Králové. Ocenená stránka Lučenca je súčasťou projektu Združenie eSlovensko na podporu informatizácie slovenských samospráv.

Zdroj: Pravda, 3. 4. 2004.

⁷ Každá povinná osoba musí v zmysle § 5 ods. 1 infozákona zverejniť:

- a) spôsob zriadenia povinnej osoby, jej právomoci a kompetencie a popis organizačnej štruktúry,
- b) miesto, čas a spôsob, akým možno získavať informácie; informácie o tom, kde možno podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie,
- c) miesto, lehotu a spôsob podania opravného prostriedku a možnosti súdneho preskúmania rozhodnutia povinnej osoby vrátane výslovného uvedenia požiadaviek, ktoré musia byť splnené,
- d) postup, ktorý musí povinná osoba dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní, vrátane príslušných lehôt, ktoré je nutné dodržať,
- e) prehľad predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje alebo ktoré upravujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb vo vzťahu k povinnej osobe,
- f) sadzobník správnych poplatkov, ktoré povinná osoba vyberá za správne úkony, a sadzobník úhrad za sprístupňovanie informácií.

⁸ § 6 ods. 1 a 2 informačného zákona.

Podmienka povinného zverejňovania na internete sa teda vzťahuje len na mestá, nie na obce. Zákon však samozrejme obciam nekladie žiadne prekážky pri ich ochote iniciatívne informovať občanov prostredníctvom internetových stránok.

Porušenie povinnosti aktívne zverejňovať informácie je zároveň porušením zákona, a teda aj dôvodom na iniciovanie priestupkového konania voči zodpovednému pracovníkovi, resp. štatutárovi obce s možnosťou udelenia pokuty až do výšky 50 000 Sk.

2.6. OBCHODNÉ TAJOMSTVO

Často sa stáva, že povinné osoby odmietnu sprístupniť informácie len z toho dôvodu, že ich určitý podnikateľ (napríklad zmluvný partner) považuje, resp. označuje za svoje obchodné tajomstvo. Takýto postup je však **v rozpore** nielen s infozákonom, ale i s Obchodným zákonníkom.

Podľa Obchodného zákonníka, ale tiež podľa rozhodnutí súdov, nemožno ako obchodné tajomstvo označiť svojvoľne hocikakú informáciu. Informáciu môže podnikateľ označiť ako obchodné tajomstvo **len** vtedy, ak **súbežne** spĺňa **všetkých päť znakov** obchodného tajomstva podľa § 17 Obchodného zákonníka.

Obchodné tajomstvo:

1. *musí byť obchodnej, výrobnej alebo technickej povahy a musí súvisieť s podnikom,*
2. *musí mať skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu,*
3. *nesmie byť v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné,*
4. *má byť podľa vôle podnikateľa utajené,*
5. *podnikateľ musí zodpovedajúcim spôsobom jeho utajenie zabezpečovať.*

Povinné osoby vrátane samospráv sa teda nemôžu spoľahnúť len na vyhlásenie podnikateľa, že informácia je jeho obchodným tajomstvom, ale **musia skúmať**, či informácia označená podnikateľom ako obchodné tajomstvo naozaj spĺňa všetky znaky obchodného tajomstva. Ak informácia nespĺňa čo len jeden znak obchodného tajomstva, **nie je** obchodným tajomstvom. V takom prípade nemôže byť sprístupnenie takejto informácie zamietnuté z dôvodu ochrany obchodného tajomstva.

Pomerne rozšírenou praxou povinných osôb, a to obzvlášť **samospráv**, je však aj odmietanie **sprístupňovať kópie zmlúv** uzavreté medzi mestom, resp. obcou na jednej strane a súkromnou firmou alebo podnikateľom na strane druhej. Nesprístupňovanie takýchto zmlúv býva často zdôvodňované tým, že zmluvný partner so sprístupnením zmluvy nesúhlasí a považuje ju za svoje obchodné tajomstvo. Zmluvy medzi povinnou osobou (mestom, obcou, ale aj štátnym orgánom) a súkromnou firmou alebo podnikateľom, ktorých obsahom je majetkové plnenie zo strany povinnej osoby, sa však týkajú „používania verejných financií“ alebo „nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce“, a preto musia byť v zmysle § 10 ods. 2 písm. c) infozákona na požiadanie sprístupnené, aj keby obsahovali obchodné tajomstvo. Ak sa totiž informácia týka vecí verejného záujmu vymenovaných v § 10 ods. 2 zákona o slobode informácií, ochrana obchodného tajomstva je „prelomená“ a informácia musí byť bez ohľadu na obchodné tajomstvo vždy poskytnutá.

Mestá alebo obce často odmietajú informovať o momentálnom stave hospodárenia. Odmietajú sprístupňovať napríklad informácie o výške zostatku na účte mesta alebo obce a pod. Takéto informácie sú však informáciami o nakladaní s verejnými financiami a majetkom obce a ich sprístupnenie je vo verejnom záujme. Informácie o stave hospodárenia obce nie sú žiadnym zákonom vyhlásené za utajené, a preto musia byť na požiadanie sprístupnené. Podľa § 10 ods. 2 písm. c) infozákona nemôžu byť tieto informácie nesprístupnené ani z dôvodu ochrany obchodného tajomstva.

Zdroj: Mezianová – Wilfling, 2002.

2.7. OSOBNÉ ÚDAJE

Častým problémom býva, že obce a najmä mestá považujú za osobný údaj informáciu, spojenú výlučne s **funkciou** alebo **pracovným zaradením osoby** (telefónne čísla služobných mobilných telefónov, údaje o služobných automobiloch, služobných cestách a pod.). Takéto informácie však nie sú osobnými údajmi, pretože sa nedotýkajú priamo fyzickej osoby ako takej, t. j. jej súkromia, osobnosti a pod. Osobitnou je však problematika platov: tu treba odlíšiť, či ide o starostu alebo o „obyčajného“ zamestnanca úradu:

*Vo všeobecnosti je možné povedať, že plat je osobným údajom. Osobné údaje sa sprístupňujú iba výnimočne, a to buď so súhlasom dotknutej osoby, alebo ak to ustanoví osobitný zákon. V prípade platu **starostu obce** ide jednoznačne o situáciu, keď nie je na zverejnenie osobného údajaja potrebný súhlas dotknutej osoby, pretože tak ustanovuje osobitný predpis – zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Starostovi prináleží minimálne plat vo výške závislej od počtu obyvateľov obce, na čele ktorej stojí a od priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Zastupiteľstvo má právo zvýšiť plat starostu až na dvojnásobok. V zmysle ustanovení zákona o obecnom zriadení sú rokovania obecného zastupiteľstva zásadne verejné a preto zákon č. 253/1994 Z. z. v spojení so zákonom o obecnom zriadení ustanovil verejnosť platu starostu obce. Plat **zamestnanca obecného úradu** však možno sprístupniť iba na základe jeho predchádzajúceho písomného súhlasu. Aj bez súhlasu však treba poskytnúť informáciu o platovej triede a stupni dotyčného pracovníka, resp. o jeho základnom (tarifnom) plate. Tieto údaje totiž tiež vyplývajú zo zákona, konkrétne zo zákona č. 553/2003 Z. z.*

V súvislosti s ochranou osobných údajov je tiež potrebné mať na pamäti, že takáto ochrana sa vzťahuje len na fyzické osoby, **nie** však na právnické osoby.⁹

2.8. FORMÁLNE NÁLEŽITOSTI ROZHODNUTIA

Veľmi rozšíreným nedostatkom v aplikácii infozákona (nielen) zo strany samospráv je **nevydávanie písomných rozhodnutí** o nesprístupnení informácie obsahujúcej všetky povinné náležitosti podľa správneho poriadku. Zákon o slobode informácií jednoznačne stanovuje, že ak povinná osoba neposkytne žiadateľovi požadovanú informáciu, je povinná vydať o tom v desaťdňovej lehote písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Toto rozhodnutie musí

⁹ Porovnaj § 3 zákona č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov.

obsahovať **výrok**, že informácia sa nesprístupňuje, ďalej **odôvodnenie**, t. j. dôvody ustanovené zákonom pre nesprístupnenie požadovanej informácie uvedené v § 8 až 11 infozákona a **poučenie** o možnosti podať odvolanie na druhostupňový orgán (t. j. v prípade samospráv na starostu/primátora) a tiež na príslušný krajský súd.

Povinné osoby často odmietnu sprístupnenie informácie len ústnym vyjadrením, e-mailom alebo **obyčajným listom** neobsahujúcim náležitosti rozhodnutia. Aj proti takémuto listu (de facto rozhodnutiu) môže žiadateľ podať odvolanie. Keďže však takéto rozhodnutie neobsahuje zákonné náležitosti, malo by byť vždy zrušené ako nezákonné.

2.9. FIKTÍVNE ROZHODNUTIA

V súvislosti s uplatňovaním infozákona je možné stretnúť sa aj s názorom, že ak príslušný úrad nesúhlasí so sprístupnením informácie, nie je povinný o tom vydať odôvodnené písomné rozhodnutie a zaslať ho žiadateľovi. Nečinnosť povinných osôb je však v rozpore so zákonom: v dôsledku nečinnosti povinnej osoby totiž prichádza v zmysle § 18 ods. 3 zákona k vzniku rozhodnutia o nesprístupnení informácie – tzv. fiktívneho rozhodnutia.

No nečinnosť povinnej osoby, resp. zmeškanie lehoty na vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácií, je zároveň zjavným porušením § 17 a § 18 infozákona. Povinná osoba totiž nemá oprávnenie zostať nečinná. Navyše, keďže fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácií **neobsahuje náležitosti rozhodnutia** v zmysle § 47 správneho poriadku (výrok, odôvodnenie, poučenie o odvolaní) a nie je ani **písomne vyhotovené**, je absolútne nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, a teda ak ho nezruší v odvolaní starosta, bude ako nezákonné vždy zrušené súdom,¹⁰ resp. napadnuté prokurátorským opatrením.

2.10. ÚHRADY ZA INFORMÁCIE

Veľmi rozšírenou praxou samospráv je podmieňovanie poskytnutia požadovaných informácií **predhádzajúcim zaplatením** úhrady materiálnych nákladov. Zákon o slobode informácií však takýto postup povinnej osoby **neumožňuje**. Zaplatenie úhrady nákladov vopred totiž nie je náležitosťou žiadosti o informáciu v zmysle § 14 ods. 2 infozákona a ako dôvod na obmedzenie práva na informácie ho nepozná ani čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Podobný názor zastáva aj prokuratúra.¹¹

Okrem toho, niekedy sú problémom aj sadzobníky obcí a miest upravujúce úhrady za poskytnuté informácie. Nielenže často priamo zakotvujú vyššie uvedené protizákonné i protiústavné spolplatňovanie informácií vopred, ale v mnohých prípadoch tiež určujú príliš vysokú cenu za jednotlivé informácie. Zákon o slobode informácií aj nadväzujúca vyhláška Ministerstva financií SR č. 481/2000 Z. z. však jednoznačne stanovujú, že informácie sa sprístupňujú **bezplatne** a že úhrada sa platí len za bezprostredne súvisiace **materiálne** náklady spojené s obstaraním

¹⁰ Napríklad Najvyšší súd SR v rozsudku 7 Sž 180/01, Krajský súd v Bratislave v rozsudku 19 S 31/02 a pod.

¹¹ Viď napríklad Okresná prokuratúra Bratislava II., ktorá v upozornení prokurátora na nezákonný postup povinnej osoby uvádza: „Nezaplatenie nákladov nie je dôvodom na odmietnutie informácie.“

nosiča informácie. Nie teda aj za úkony prenesenia informácií na nosič, amortizáciu technického zariadenia a pod.

Ďalšie časté otázky samospráv a odpovede na ne sú súčasťou prílohy 1 v závere tejto kapitoly.

3. ĎALŠIE PRÁVNE PREDPISY

Zákon o slobode informácií je síce dôležitým prostriedkom boja proti korupcii, zďaleka však nie je jediným právnym predpisom upravujúcim prístup verejnosti k informáciám o činnosti samospráv. K väčšej „informačnej otvorenosti“ slovenských obcí a miest by okrem infozákona či niektorých ďalších „starších“ právnych predpisov mali prispieť aj viaceré novo prijaté zákony, najmä novela správneho poriadku, novela zákona o obecnom zriadení a nový zákon o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí. Venujme im trochu pozornosti.

3.1. NOVELA SPRÁVNEHO PORIADKU

V novele správneho poriadku,¹² účinnej od 1. januára 2004, možno za významné z pohľadu prístupu k informáciám považovať napríklad zavedenie nového pravidla správneho konania, tzv. **zásady informovanosti verejnosti**. Táto zásada posilňuje právo občanov na informácie, pretože ukladá všetkým správnym orgánom (t. j. nielen orgánom územnej samosprávy, ale aj štátnym orgánom a vybraným fyzickým a právnickým osobám) prevádzkovať nepretržite, t. j. **24 hodín denne, prístupnú úradnú tabuľu**. Rovnako musia správne orgány na takejto tabuli a tiež na internete, prípadne aj iným vhodným spôsobom, 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, ďalej o konaniach, v ktorých verejnosť aktívne využije zákonný prostriedok (napríklad petíciu), ale aj o konaniach, v ktorých zákon garantuje postavenie tzv. účastníka konania mimovládny organizáciám a pod. Dôležitosť zásady informovanosti verejnosti, rovnako ako aj ďalších zásad (pravidiel), ktorými je vedené správne konanie, podčiarkuje skutočnosť, že ich porušenie zo strany úradov je zároveň aj porušením zákonných práv a povinností subjektov správneho konania a teda procesnou chybou, ktorá môže byť dôvodom pre zmenu alebo zrušenie rozhodnutia.¹³

Inou zmenou uskutočnenou v prospech **účastníkov** správneho konania, ale i ďalších osôb, je liberalizácia foriem, ktorými môžu tieto subjekty získavať informácie zo správnych spisov. Zatiaľ čo do konca roka 2003 bolo možné robiť si zo spisov iba výpisy, novela zavádza aj právo robiť si odpisy, fotokópie či získavať tieto informácie inou obojstranne vykonateľnou technickou formou (e-mail...), čím sa nielen významne šetrí čas občanov, ale aj zefektívňuje práca úradov. Ako sme však už uviedli, týmto samozrejme nie je vylúčená ani súbežná možnosť kohokoľvek žiadať o prístup do správnych spisov prostredníctvom zákona o slobode informácií.¹⁴

¹² Zákon č. 527/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

¹³ Košičiarová, 2004, s. 17.

¹⁴ Porovnaj aj s časťou 2.4. *Vzťah k správne mu poriadku a stavebnému zákonu* v tejto kapitole.

Súvisiacou novinkou je tiež sprísnenie informačnej povinnosti pre úrady za predpokladu, že svoje rozhodnutia oznamujú nie osobne doručením účastníkom konania, ale prostredníctvom **verejnej vyhlášky**. V takejto situácii už nestačí len zverejniť písomnosť na 15 dní na úradnej tabuli (nezriedka na opačnom konci obce alebo mesta), ale súčasne aj v miestnej tlači, rozhlase, resp. na tzv. dočasnej úradnej tabuli priamo na mieste, ktorého sa konanie týka (t. j. povedzme priamo na mieste novej zamýšľanej stavby a pod.)

Spolu s prípravou a schválením novely správneho poriadku vznikol pri ministerstve vnútra SR aj tzv. Konzultačný zbor pre aplikáciu správneho poriadku (ďalej len „KZASP“), ktorého úlohou je dávať interpretačné stanoviská k novele. Z jedného z nich napríklad vyplýva, že „účastník konania môže nahrávať priebeh ústneho pojednávania v konaní o priestupku zvukovým záznamovým zariadením“. Vzhľadom na použitú argumentáciu KZASP to zároveň možno širšie interpretovať ako oprávnenie účastníka nahrávať si **akékoľvek** správne konanie a tak dôsledne využívať svoje ústavné právo na informácie. Toto stanovisko KZASP má teda tiež istý protikorupčný charakter.

3.2. NOVELA ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ

Aj vládna novela zákona o obecnom zriadení¹⁵ prináša s účinnosťou od 1. júla 2004 do našej legislatívy ďalší nový prvok z oblasti informovanosti. Okrem možnosti verejnosti vstupovať do procesu prípravy návrhov všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“), ktorej sa osobitne venujeme v kapitole V. Pirošika *Verejná kontrola a občianska participácia*, novela zároveň stanovuje, že každý návrh VZN, o ktorom má rokovať obecné alebo mestské zastupiteľstvo, musí samospráva najprv zverejniť na úradnej tabuli a prípadne aj na internete, a to **najmenej** 15 dní pred rokovaním poslaneckého zboru.

3.3. ZÁKON O ZHROMAŽĎOVANÍ, UCHOVÁVANÍ A ŠÍRENÍ INFORMÁCIÍ O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ

Nezanedbateľnú rolu v zabezpečovaní širokého prístupu verejnosti k informáciám a teda aj v potláčaní korupcie, má však aj úplne nový zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí. Podľa tohto právneho predpisu musia totiž obce a mestá s účinnosťou od 1. júla 2004 „široť“ (t. j. zverejniť na internete, v oznamovacích prostriedkoch, prostredníctvom odborných podujatí a pod.) aj všetky informácie o životnom prostredí, vrátane informácií o činnostiach, opatreniach, predpisoch, politikách, plánoch, programoch a dohodách vo veciach životného prostredia, ďalej informácie o stave zložiek životného prostredia (ovzdušie, voda, pôda...) a faktoroch ako sú látky, energia, hluk, vibrácie, odpady a pod., správy o stave životného prostredia a povolenia s významným vplyvom na prostredie, štúdie o environmentálnych vplyvoch atď. Za porušenie povinnosti šíriť tieto informácie môže byť pritom samosprávam uložená pokuta až do 500 000 Sk.

¹⁵ Zákon č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

3.4. ZÁKON O OCHRANE UTAJOVANÝCH SKUTOČNOSTÍ

Popri troch vyššie uvedených zákonoch, problematiky prístupu k informáciám na úrovni územnej samosprávy sa týka aj nový zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a tiež nadväzujúce nariadenie vlády č. 216/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností. Obidva právne predpisy nadobudli účinnosť 1. mája 2004.

Zmenou v porovnaní s predchádzajúcim právnym stavom je, že právomoc rozhodnúť o vymedzení utajovaných skutočností najnižšieho stupňa, t. j. stupňa utajenia „Vyhradené“, zákon priznal starostovi/primátorovi a nie už len výhradne Národnému bezpečnostnému úradu (ďalej len „NBÚ“). Nadväzujúce nariadenia vlády však zároveň určuje, že takýto zoznam utajovaných skutočností je „**verejný**“. Znamená to, že ho samosprávy musia zverejniť na úradnej tabuli obce, príp. aj na internete, a to vrátane odôvodnenia potrebnosti utajenia jednotlivých skutočností.

4. ODPORÚČANIA A NÁMETY NA ZMENY

TIS uskutočnila v období jeseň 2003 – jar 2004 sériu piatich špecializovaných seminárov v jednotlivých slovenských regiónoch, na ktorých účastníci, t. j. primátori, pracovníci mestských úradov, aktivisti občianskych organizácií a novinári z miestnych médií, spoločne formulovali odporúčania pre samosprávy (aj) v oblasti prístupu k informáciám. Tieto odporúčania možno rozdeliť do troch kategórií.

Do prvej kategórie sa dajú zahrnúť **všeobecnejšie návrhy**, resp. princípy, ktorými sa podľa účastníkov treba pri protikorupčných reformách tohto typu riadiť. Patrí sem napríklad viackrát zdôrazňovaná potreba „zmeniť myslenie“ úradníkov smerom k väčšej otvorenosti, priateľskosti a tiež k odstraňovaniu ich „vrchnostenského prístupu“, ale rovnako aj nevyhnutnosť zo strany vedenia obcí a miest „zapáliť“ zamestnancov úradov pre protikorupčné zmeny, t. j. zanietiť ich a prípadne aj priamo zainteresovať na výsledných reformách (stratégiách). Viaceré samosprávy zdôrazňovali aj prospešnosť a efektívnosť väčšej vnútornej kontroly zamestnancov, a to napríklad prostredníctvom priebežného merania percentuálnej vybavenosti agendy. Ako pravidlo sa na seminároch opakovalo i akcentovanie veľkého významu tzv. e-governmentu, čiže elektronizácie a internetizácie úradov, využívania informačných technológií (web, e-mail, chat) na komunikáciu s obyvateľmi, budovania a zverejňovania rôznych databáz o hospodárení s mestským majetkom a pod. Rovnako často zaznieval aj názor, že nevyhnutnou podmienkou pri budovaní „otvorenej samosprávy“ zo strany miest musí byť vytváranie možností na efektívne zapájanie verejnosti, a to nielen do procesov tvorby samotných protikorupčných stratégií, ale tiež do rozhodovania o ďalších dôležitých veciach komunity.

V druhej kategórii možno zosumarizovať viaceré **konkrétne nápady**, prípadne aj domáce a zahraničné **skúsenosti** účastníkov. Opäť najmä zástupcovia samospráv, ale aj mimovládne organizácie a médiá, viackrát ocenili existujúce centrálna miesta v rámci mestských úradov poverené poskytovaním informácií (Kancelária prvého príjmu, Front Office/Služba občanom, Odbor styku s verejnosťou...), a prípadne aj osobitne poverených zamestnancov, tzv. „infopracovníkov“. V záujme upevňovania dôvery medzi vedením mesta a obyvateľmi zaznieval viackrát názor o nevyhnutnosti prijatia komplexnej komunikačnej stratégie, resp. komunálneho public relations zo strany úradov. Jej zložky môže tvoriť napríklad „systém robot“, t. j. povinné odpovede na všetky listy a e-maily, internetové online diskusie s jednotlivými pracovníkmi

vedenia mesta, ale tiež maximálna „demonopolizácia informácií“, čiže podpora informačnej plurality a verejnoprávnosti v oznamovacích prostriedkoch pôsobiacich v samospráve (ktorá musí byť spojená aj s odstraňovaním privilegovania určitého „spriazneného“ média mestom) atď. Zástupcovia médií pravidelne zdôrazňovali aj dôležitosť „čerstvosti“ informácií a „proaktívneho prístupu“ zo strany miest, teda zverejňovania čo možno najväčšieho množstva dôležitých informácií aj bez priameho vyžiadania. Zaznamenané bolo aj odporúčanie urobiť tzv. „sklenú radnicu“, čiže nechať presklíť dvere jednotlivých kancelárií, a tiež v záujme eliminácie možného priestoru pre korupciu zabrániť prijímaniu stránok inde ako v „neutrálnom“ prostredí centrálného miesta. Viaceré samosprávy v nadväznosti na § 6 ods. 4 infozákona¹⁶ podľa vlastných slov zároveň dlhšie pracujú, resp. už i prijali osobitné VZN alebo zásady upravujúce informačný systém mesta.¹⁷

Tretou kategóriou sú odporúčania výhradne vo vzťahu k obsahu i forme oficiálnych **internetových stránok mesta**. Ako už totiž bolo uvedené, práve e-government a jeho ďalší rozvoj výrazne oslovoval veľkú väčšinu účastníkov všetkých piatich seminárov. Okrem obligatórne zverejňovaných informácií v zmysle § 5 ods. 1 a 6 zákona o slobode informácií či § 3 ods. 4 správneho poriadku¹⁸ účastníci navrhovali zverejňovať na internetových stránkach aj všetky dokumenty a rozhodnutia vydané mestským úradom (tzv. e-tabula) a pri tej príležitosti tiež zriadiť tzv. e-podatelňu. Jednoduchý prístup prostredníctvom internetu by sa mal určite zabezpečiť aj k „audit“ majetku mesta, ďalej k všetkým zmluvám uzavretým medzi mestom s tretími osobami a tiež k sumáru založeného majetku a k pripravovaným investičným akciám. Samozrejmosťou by podľa účastníkov malo byť aj zverejňovanie finančných správ o hospodárení mesta za konkrétne roky (vrátane informácií o priebežnom plnení aktuálneho mestského rozpočtu po jednotlivých mesiacoch), všetky faktúry mesta nad určitú sumu (napríklad 5 000 Sk), prepisy, resp. nahrávky zasadani zastupiteľstva, kontakty (vrátane súkromných telefónov) na poslancov a primátora príp. aj na niektorých (vedúcich) mestských úradníkov. Chýbať by nemali ani majetkové priznania primátora a poslancov, resp. aj ich blízkych osôb, a na dobrovoľnej báze aj deklarácie majetkových pomerov zamestnancov mestského úradu. Osobitnou podkategóriou by mali byť stránky s detailnými informáciami o aktuálnych i plánovaných verejných obstarávaníach tovarov, prác a služieb, ktoré by obsahovali aj audit verejného obstarávania a etický kódex verejného obstarávateľa. Účastníci by na internetových stránkach slovenských miest privítali aj viac informácií z oblasti kontroly. To znamená napríklad jednotlivé správy o výsledkoch kontroly hlavného kontrolóra, ďalej jeho odborné stanoviská, plán kontrolnej činnosti, doručené sťažnosti a ich vybavenie a pod. Oveľa väčšiu pozornosť však odporúčajú venovať aj budovaniu jednotlivých podstránok subjektov v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta (t. j. príspevkových a rozpočtových organizácií) a v neposlednom rade i poskytovať omnoho viac informácií o mestských firmách a firmách s majetkovou účasťou mesta. Za účelom kvalitnejšej spätnej väzby od obyvateľov mesta by na oficiálnych internetových stránkach mesta nemala podľa účastníkov chýbať ani tzv. „čierna skrinka“ na rôzne podnety, návrhy, pripomienky, sťažnosti a pod.

¹⁶ Paragraf 6 ods. 4 infozákona: „Povinné osoby môžu informácie podľa predchádzajúcich odsekov zverejniť aj ďalšími spôsobmi. Okrem informácií podľa predchádzajúcich odsekov môže povinná osoba zverejniť aj ďalšie informácie.“

¹⁷ Pozri aj prílohu 2 – návrh VZN v závere tejto kapitoly.

¹⁸ Pozri aj časť 2.5. *Aktívne zverejňovanie informácií* a časť 3.1. *Novela správneho poriadku* v tejto kapitole.

PRÍLOHA 1**Najčastejšie otázky a odpovede k zákonu o slobode informácií****Je povinnou osobou napríklad aj spoločnosť s ručením obmedzeným založená mestom (napríklad mestský bytový podnik)?**

Áno. Vyplyva to z ustanovenia § 2 ods. 3 informačného zákona, podľa ktorého sú povinnými osobami aj právnické osoby založené obcami, a to za predpokladu, že hospodária s verejnými prostriedkami alebo nakladajú s obecným (resp. štátnym) majetkom. Takéto osoby (bytové podniky a pod.) však majú „zúženú“ informačnú povinnosť. Informovať musia iba o nakladaní s majetkom obce (štátu), resp. o hospodárení s verejnými prostriedkami (napríklad s dotáciami).

Náš úrad patrí medzi povinné osoby podľa informačného zákona. Sme povinní žiadateľovi pracne vypracúvať rôzne analýzy či zložité tabuľky?

Povinná osoba nemusí informácie zháňať, za týmto účelom niečo preverovať, premeriavať či operatívne získavať informácie od iných subjektov. Poskytuje len tie informácie, ktoré má k dispozícii (priamo na úrade, resp. v archíve) a vo forme, v akej ich uchováva. Úrady však prirodzene môžu takéto tabuľky a analýzy požadované žiadateľmi poskytovať z vlastnej iniciatívy.

Budem žiadať obecný úrad o vydanie kópií uznesení obecného zastupiteľstva za predchádzajúce volebné obdobie. Potrebujem vedieť, či zákon povoľuje žiadať tieto informácie späť za minulé obdobie.

Áno, zákon sa vzťahuje na všetky informácie, ktoré má povinná osoba k dispozícii, teda aj na informácie vytvorené v minulosti.

Je obec povinná poskytnúť občanovi výpis o hlasovaní jednotlivých poslancov mestského zastupiteľstva (t. j. meno poslanca, za/proti/zdržal sa) o konkrétnom uznesení?

Obec, ktorá menné výpisy o hlasovaní poslancov obecného/mestského zastupiteľstva vyhotovuje (napríklad mesto Martin, mesto Košice, mestská časť Bratislava – Ružinov...), má v zmysle zákona o slobode informácií povinnosť ich sprístupniť. V zmysle § 5 ods. 6 zákona č. 211/2000 Z. z. by tak dokonca mala za istých okolností spraviť z vlastnej iniciatívy (t. j. bez podania samotnej žiadosti). Ak však menné výpisy obec (z kapacitných či akýchkoľvek iných dôvodov) nevyhotovuje, t. j. nemá ich ani v zmysle § 3 ods. 1 zákona k dispozícii, nemožno k nim získať (na základe tohto zákona) prístup. Aj v takomto prípade má však obec ako povinná osoba povinnosť aktívne zverejňovať aspoň jednotlivé počty ku konkrétnym hlasovaniam o každom jednom uznesení (za hlasovalo x poslancov, proti y, zdržalo sa z a nehlasovalo xy).

Môže občan nahliadnuť do zápisnice zo zasadnutia mestskej rady?

Áno, do zápisníc z rokovania mestskej rady je možné nahliadnuť. V prípade, že sa v zápisnici nachádzajú informácie, ku ktorým má verejnosť obmedzený prístup v zmysle § 8 až § 12 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, sprístupnia sa iba tie informácie, ku ktorým prístup nie je obmedzený. Keďže mestskú radu možno klasifikovať aj ako akýsi právny „ekvivalent“ výborov NR SR, mala by tiež v zmysle § 5 ods. 6 zákona č. 211/2000 Z. z. v spojení s § 5 ods. 2 zákona aktívne zverejňovať aspoň program zasadania rady, účasť jednotlivých členov (poslancov MsZ na zasadnutí mestskej rady, vrátane menného výpisu, ak

sa vyhotovuje) a výpisy z jednotlivých hlasovaní (opäť vrátane menných, ak sú k dispozícii). Navyše, v zmysle zákona o obecnom zriadení a čl. 26 Ústavy SR („každý má právo slobodne prijímať, vyhľadávať a rozširovať informácie“) sa občania môžu osobne zúčastniť na zasadaniach mestskej rady. Dôvody, kedy by mohla rada vyhlásiť rokovanie za neverejné, musia byť v súlade s čl. 26 Ústavy SR ustanovené zákonom (zákon o obecnom zriadení však napríklad nemá ustanovenie, ktoré by určovalo možnosť neverejnosti zasadania rady) a zároveň musí ísť o opatrenie, ktoré je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Zákon o slobode informácií nikde neukladá, aby boli informácie podľa § 5 vyvesené na neobmedzený čas. Postupujeme správne, keď ich vyvesujeme režimom zákona o obecnom zriadení, teda len na 15 dní?

Nie, takýto postup nie je správny. Ide tu o nerozlišovanie ustanovení § 5 informačného zákona a príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení. Informácie vymenované v § 5 zákona o slobodnom prístupe k informáciám majú byť zverejnené stále (vyplýva to z definície tzv. „zverejnenej informácie“ podľa § 4 ods. 3 informačného zákona), 15-dňová lehota podľa zákona č. 369/1990 Zb. sa týka len zverejňovania všeobecne záväzných nariadení (VZN) obce.

Môžem žiadať o podrobný výpis hovorov z telefónnej linky obecného úradu?

Informačný zákon upravuje prístup k tzv. hotovým informáciám, t. j. k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii (viď § 3). Ak obecný úrad má podrobný výpis hovorov, musí vám ho na základe žiadosti sprístupniť. Ak však túto službu telekomunikácií nevyužíva a výpis jednoducho nemá, poskytnúť ho nemusí.

Chcem požiadať obecný úrad o zverejnenie výšky mesačného platu a všetky odmeny jednotlivito za mesiace úradníčky a starostu.

K celkovej výške platu starostu by ste sa na základe informačného zákona dostať mali (pozri aj časť 2.7. *Osobné údaje* v tejto kapitole). Iné je to však pri „bežnej“ pracovníčke úradu – úhrnná výška jej platu totiž je osobným údajom, ktorého poskytovanie je na základe zákona o slobode informácií vylúčené. V každom prípade, aj pri pracovníčke máte právo vedieť údaj o tom, do ktorej platovej triedy je zaradená, pretože takáto informácia vyplýva z osobitného zákona a je bežne dostupná aj v zbierke zákonov.

Občan nás požiadal, aby sme mu poskytli informácie, či občan XY je prihlásený na trvalý pobyt na adrese YZ, a ak áno, tak odkedy? Myslíme si, že takúto informáciu dať nemôžeme. Konáme správne?

Áno. Požadovaná informácia je totiž v zmysle § 9 ods. 2 informačného zákona osobným údajom (viď definícia pojmu „osobný údaj“ podľa § 3 zákona č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov), pretože charakterizuje ekonomickú, resp. sociálnu identitu určitej alebo určiteľnej osoby. Jej sprístupnenie je teda na základe príslušných ustanovení zákona o slobode informácií vylúčené. Za istých okolností (§ 9 ods. 2) však môže v takýchto situáciách vzniknúť poskytovateľovi informácií povinnosť obrátiť sa na dotknutú osobu, či so sprístupnením žiadaných informácií súhlasí. Ak však dotknutá osoba v stanovenej lehote nedá na sprístupnenie písomný súhlas, vyžiadaná informácia sa rovnako nesprístupní.

V mestskej časti Bratislava – Nové mesto je prijatá smernica na vykonanie informačného zákona, podľa ktorej „žiadosti o sprístupnenie informácie podané telefonicky sa neprijímajú“. Je táto smernica v súlade so zákonom?

Takáto úprava je jednoznačne v rozpore s § 14 ods. 1 zákona o slobode informácií, podľa ktorého „žiadosť možno podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom“. Jediným kritériom, na základe ktorého sa určuje, či je spôsob podania žiadosti prípustný alebo nie, je teda jeho technická vykonateľnosť. Zo zmienenej ustanovenia vyplýva mestám a obciam povinnosť prijať žiadosť podanú akýmkoľvek technicky vykonateľným spôsobom, a teda i žiadosť podanú telefonicky. Zamestnancom jednotlivých povinných osôb možno odporučiť, aby o prijatí telefonickej žiadosti spísali krátky záznam a postúpili ho príslušnému oddeleniu resp. pracovníkovi zodpovedného za vybavovanie tejto agendy.

Smernica na vykonanie informačného zákona v našej obci ustanovuje, že o ústne podanej žiadosti sa spíše písomný záznam, pričom ak ho ako žiadateľ odmietnem podpísať, žiadosť sa odloží (a teda sa nevybaví) podľa § 14 ods. 3 zákona. Mám pocit, že takýto postup je neprípustný. Mýlim sa?

Informačný zákon nepozná dôvod, prečo by povinná osoba mala vyžadovať podpis žiadateľa na zázname. Občiansky zákonník ustanovuje, že vlastnoručne podpísané majú byť písomné právne úkony (napríklad podania, žiadosti, zmluvy, žaloby). Vlastnoručne podpísaná by mala byť len písomná žiadosť o sprístupnenie informácie, pri ústnej žiadosti nejde o písomný právny úkon. Absurdná by bola aj aplikácia tohto ustanovenia na telefonické žiadosti o informácie. Odmietnutie podpísať písomný záznam takisto nemôže byť v zmysle § 14 ods. 3 zákona dôvodom na odloženie žiadosti. Podľa tohto ustanovenia možno žiadosť odložiť, ak nemá predpísané náležitosti, žiadateľ ich na výzvu nedoplní a informáciu nemožno pre tento nedostatok sprístupniť. Nevyhnutnou náležitosťou je podľa § 14 ods. 2 zákona označenie toho, kto žiadosť podáva. Nie je ňou však vlastnoručný podpis na písomnom zázname o podaní ústnej žiadosti. Podobne záznamy o telefonicky podaných žiadostiach neobsahujú vlastnoručné podpisy žiadateľov a napriek tomu sú v zmysle zákona úplné.

Mám na základe zákona o informáciách právo žiadať o kópiu spisu o správnom konaní? Som jedným z účastníkov tohto správneho konania a rád by som si podrobne preštudoval celý spis. Bolo mi umožnené do neho nahliadnuť, ale ja by som mal radšej kópiu a podrobne si ju preštudoval doma.

V zmysle § 16 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám informácie možno sprístupniť viacerými spôsobmi (ústne, nahliadnutím do spisu, e-mailom, telefonicky...). Kľúčovým pri výbere formy sprístupnenia je pritom vôľa žiadateľa a zároveň technická vykonateľnosť na strane povinnej osoby. Nasledujúce ustanovenie zákona (§ 16 ods. 2) je zasa špeciálne venované problematike sprístupňovania informácií zo správnych konaní. V zmysle tohto paragrafu má „každý“ (teda nielen účastník správneho konania !) právo bez preukázania právneho záujmu nahliadnuť, robiť si výpisy alebo odpisy alebo kópie zo spisov a z dokumentácie. Zákon o slobode informácií vám teda jednoznačne dáva na výber formu, akou vám žiadané informácie majú byť sprístupnené. To znamená, že spomínaný správny orgán neporušil zákon iba v tom prípade, ak objektívne v dobe podania vašej žiadosti nedisponoval technickým zariadením na vyhotovovanie xerokópií.

Do interných smerníc, ktoré náš úrad prijal na zabezpečenie realizácie zákona o slobode informácií, bola zapracovaná aj klauzula, že žiadateľovi sa informácia poskytne až po predložení dokladu o zaplatení predpísanej sumy (čo v praxi znamená, že ak nezaplatí, informáciu mu úrad neposkytne). Je to tak správne?

Pre problematiku spoplatňovania sú dôležité dve ustanovenia: čl. 26 ods. 4 Ústavy SR a § 21 zákona o slobode informácií. Ústava jasne hovorí, že prístup k informáciám možno obmedziť iba zákonom, ďalej ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a po tretie – ak sa tým sleduje jeden z piatich legitímnych cieľov (ochrana práv iných, verejný poriadok, zdravie...). Informačný zákon ani akýkoľvek iný zákon však v citovanom ustanovení povinnosť úhrady nákladov pred sprístupnením údajov neinštitucionalizuje. Vyberanie úhrad za informácie je teda protiústavné a tiež v rozpore s § 21 zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Zdroj: <http://www.infozakon.sk>

PRÍLOHA 2

Vzor návrhu všeobecne záväzného nariadenia o informačnom systéme mesta

Mesto

Všeobecne záväzné nariadenie č. o informačnom systéme mesta

Mestské zastupiteľstvo v podľa zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa uznieslo dňa na tomto nariadení:

Čl. 1

Účel úpravy

Toto všeobecne záväzné nariadenie mesta sa vydáva s cieľom zabezpečiť komunikáciu medzi občanmi a mestskou samosprávou, určiť informačné prostriedky, upraviť spôsob ich používania a stanoviť využívanie iných foriem informovania.

Čl. 2

Informačné prostriedky a postup pri zverejňovaní jednotlivých informácií

- 1) Prenos informácií od orgánov mesta k občanom je zabezpečovaný nasledovnými informačnými prostriedkami
 - a) úradná tabuľa mesta,
 - b) informačné tabule mesta,
 - c) internetová stránka mesta,
 - d) mestské tlačové periodikum,
 - e) letáky a bulletiny,
 - f) mestský rozhlas,
 - g) regionálna televízia,
 - h) plagáty, veľkoplošné pútače, transparenty.
- 2) Lehota na zverejnenie podľa druhu jednotlivých informácií a spôsob ich zverejnenia je:
 - a) zverejnenie zákonom predpísaných písomností – 15 dní, ak zákon alebo rozhodnutie mestského zastupiteľstva alebo primátora na základe dôležitého záujmu neurčí inak,
 - b) zverejnenie informácií o zasadnutiach mestského zastupiteľstva:
 - oznam o zvolaní zasadnutia mestského zastupiteľstva spolu s programom zastupiteľstva – 7 dní pred zasadnutím – úradná tabuľa mesta, informačné tabule mesta, internetová stránka mesta,
 - zverejnenie jednotlivých materiálov, ktoré sú predmetom prerokovania zastupiteľstva – 7 dní pred zasadnutím zastupiteľstva internetová stránka mesta,
 - zverejnenie zápisnice zo zastupiteľstva a jednotlivých uznesení – 3 dni od zasadnutia zastupiteľstva,
 - c) zverejnenie všeobecne záväzných nariadení mesta – v zákonom stanovenej lehote – úradná tabuľa mesta, internetová stránka mesta,
 - d) stavebného zákona – v lehote podľa stavebného zákona – úradná tabuľa mesta, informačné tabule mesta v mieste predpokladanej investície, internetová stránka mesta,
 - e) zverejnenie investičných zámerov na území mesta prerokovaných podľa stavebného

- zákona – v lehote podľa stavebného zákona – úradná tabuľa mesta, informačné tabule mesta v mieste predpokladanej investície, internetová stránka mesta
- f) zverejnenie zámerov činností posudzovaných podľa zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ŽP) – v lehote stanovenej zákonom o posudzovaní vplyvov na ŽP – úradná tabuľa mesta, informačné tabule mesta v mieste predpokladanej investície, internetová stránka mesta,
 - g) zverejnenie zámerov odpredaja nehnuteľného mestského majetku – 7 dní pred zasadnutím zastupiteľstva, predmetom rokovania ktorého má byť odpredaj nehnuteľnosti spolu s grafickým zobrazením miesta nehnuteľnosti – úradná tabuľa mesta, informačné tabule mesta podľa miesta nehnuteľnosti,
 - h) zverejnenie informácií o kultúrnych, spoločenských a komerčných aktivitách na území mesta – v primeranej lehote – plagáty, veľkoplošné pútače,
 - i) zverejňovanie informácií a vylepovanie plagátov jednotlivých politických strán v rámci predvolebnej kampane – v zákonom stanovenej lehote podľa osobitného predpisu.

Čl. 3

Zverejňovanie na úradnej tabuli a na informačných tabuliach mesta

- 1) Zverejňovanie na úradnej tabuli a evidenciu zverejňovania vedie Mestský úrad.
- 2) Jednotlivé statické informačné prostriedky sú umiestnené nasledovne:
 - úradná tabuľa mesta – pred budovou mestského úradu,
 - informačné tabule mesta – umiestnenie je uvedené v prílohe č. 1.
- 3) Evidencia zverejnenia obsahuje:
 - a) dátum zverejnenia,
 - b) miesto zverejnenia,
 - c) presnú identifikáciu zverejňovaného dokumentu, t. j. značkou a dátumom,
 - d) vydania, jeho názov alebo charakteristiku obsahu,
 - e) miesto uloženia zverejňovaného dokumentu, resp. jeho kópie,
 - f) dátum ukončenia zverejnenia.
- 4) Dátum zverejnenia a dátum ukončenia zverejnenia sa uvedú na zverejňovanej písomnosti.
- 5) Všetky zverejňované dokumenty sa v jednom exemplári zakladajú na Mestskom úrade.
- 6) Úradné a informačné tabule nie je dovolené používať na iný účel, iným spôsobom alebo inými subjektmi.
- 7) Za zverejňovanie písomností na úradnej a informačných tabuliach mesta zodpovedá prednosta mestského úradu, ktorý podáva raz ročne správu o plnení všeobecne záväzného nariadenia mesta mestskému zastupiteľstvu.
- 8) Technický stav úradných a informačných tabúl mesta pravidelne kontroluje Mestská polícia, ktorá dáva podnety na prípadné odstránenie nedostatkov prednostovi mestského úradu.

Čl. 4

Mestské periodikum

- 1) Redakčnú radu schvaľuje zastupiteľstvo. Návrh predkladá predseda komisie zastupiteľstva pre školstvo, kultúru a informatiku. Rada je zložená zo štyroch poslancov a z troch zamestnancov Mestského úradu. Zástupcov mestského úradu navrhuje primátor.
- 2) Redakčná rada schvaľuje obsahovú stránku vydávania periodika.
- 3) Technickú stránku vydávania zabezpečuje Mestský úrad.
- 4) Redakčná rada podáva raz ročne správu o svojej činnosti zastupiteľstvu.

Čl. 5

Bulletiny a letáky

- 1) Tieto informačné prostriedky sa používajú v prípadoch náhlej alebo významnejšej jednorazovej potreby (napríklad preklopenie času medzi vydaním čísel periodika, vydanie nariadení a pod.).
- 2) Šírenie sa uskutočňuje rozmiestnením do čakární zdravotníckych zariadení, škôl, do priestorov úradov s vyššou frekvenciou návštev, bytových domov, prípadne rozosielaním vybraným relevantným adresátom.
- 3) Ustanovenie predchádzajúcich odsekov platia primerane aj pre informácie poskytované inými subjektmi, avšak podlieha predchádzajúcej dohode vydavateľa s dotknutou organizáciou alebo občanom.

Čl. 6

Mestský rozhlas

- 1) Vysielanie mestského rozhlasu zabezpečuje Informačné centrum mesta, ktoré zodpovedá za dramaturgiu vysielania.
- 2) Vysielanie sa uskutočňuje podľa nasledovných dramaturgických zásad:
 - a) vysielanie mestského rozhlasu slúži najmä na informácie o čase mieste a programe rokovania Mestského zastupiteľstva, ďalej na informácie o zásobovaní obyvateľstva dodávkami elektriny, plynu, pitnej vody, o mimoriadnych udalostiach vyžadujúcich bezodkladné vyznamenanie obyvateľov a pod., o kultúrnych a spoločenských aktivitách na území mesta,
 - b) v prípade vysielania pre komerčné účely stanoví bližšie podmienky primátor mesta,
 - c) vysielanie vlastného obsahu relácie sa uskutoční po odznení krátkej znelky,
 - d) vysielacie časy sú stanovené nasledovne:
 - pondelok – piatok o 16.00 hod.,
 - sobota o 10.00 hod.
- 3) Mimoriadne použitie, t. j. v inom vysielacom čase, resp. na iný účel, je možné iba so súhlasom primátora.

Čl. 7

Regionálna televízia

- 1) Regionálna televízia, ktorá poskytuje občanom mesta informácie je vybratá na základe výberového konania a ponúk jednotlivých televízií.
- 2) Informačná skladba vysielania podlieha zmluvnej dohode medzi mestom a štatutárnom regionálnej televízie.
- 3) Na vyváženosť vysielania informácií regionálnou televíziou dohliada informačná rada, ktorá je zložená z troch poslancov a dvoch zástupcov Mestského úradu, ktorých navrhuje primátor. Poslancov navrhuje komisia zastupiteľstva pre školstvo, kultúru a informatiku a schvaľuje zastupiteľstvo.
- 4) Informačná rada plní aj úlohu výberovej komisie pri posudzovaní jednotlivých ponúk televízie.
- 5) Informačná rada podáva raz ročne správu o svojej činnosti mestskému zastupiteľstvu.

Čl. 8

Plagáty, veľkoplošné pútače

Plagáty a veľkoplošné pútače sú používané na zverejňovanie informácií o kultúrnych, spoločenských, komerčných a predvolebných aktivitách. Pravidlá upravujúce podmienky informovania občanov prostredníctvom plagátov, veľkoplošných pútačov a transparentov na vyhradených verejných priestranstvách a plochách upravuje osobitný predpis.

Čl. 9

Výmena informácií

- 1) Na zabezpečenie obojstranného toku informácií medzi mestom a verejnosťou sa používajú nasledovné informačné prostriedky:
 - a) z iniciatívy mesta (jeho orgánov, poslancov mestského zastupiteľstva, primátora alebo pracovníkov mesta)
 - dotazníky,
 - ankety a pod. pričom na používanie týchto informačných prostriedkov sa primerane vzťahuje Čl. 5 tohto nariadenia.
 - b) z iniciatívy občanov:
 - námety,
 - návrhy,
 - podnety,
 - upozornenia, ktoré budú doručené do podateľne Mestského úradu.

Čl. 10

Priame získavanie informácií

Priame získavanie informácií sa uskutočňuje v bezprostrednom styku občanov s predstaviteľmi mesta a jeho orgánov. Na tento účel mesto organizuje najmä verejné zhromaždenia, verejné

perokovania dôležitých mestských záležitostí. Na základe pozvania sa zástupcovia mestských orgánov môžu zúčastniť politických, spoločenských a záujmových podujatí, ktoré boli zorganizované z iniciatívy občanov.

Čl. 11

Spoločné a záverečné ustanovenia

- 1) Toto nariadenie sa nevzťahuje na informácie poskytované podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.
- 2) V podrobnostiach pri uplatnení tohto nariadenia a v sporných, alebo neupravených prípadoch rozhoduje primátor mesta.
- 3) Toto nariadenie nadobúda účinnosť pätnástym dňom odo dňa zverejnenia na úradnej tabuli mesta.
- 4) Po vyvesení v úradnej tabuli mesta po dobu 15 dní bude nariadenie prístupné na Mestskom úrade a na internetovej stránke mesta

.....
primátor mesta

Príloha:

Umiestnenie informačných tabulí mesta podľa jednotlivých obvodov a návrhov občanov a poslancov zastupiteľstva.

LITERATÚRA

1. <http://www.infozakon.sk>.
2. Košičiarová, S.: *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Heuréka 2004.
3. Mezianová, M. – Wilfling, P.: *Uplatňovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám na vybraných úradoch verejnej správy. Správa z monitoringu*. Bratislava, Nadácia Občan a demokracia 2002.
4. Pirošík, V.: *Poskytovanie informácií obchodnými spoločnosťami s dôrazom na vodárne*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004a (nepublikované).
5. Pirošík, V.: *Protikorupčné ustanovenia v novele správneho poriadku*. In.: *Pod lupou*. Newsletter Transparency International Slovensko, jeseň 2004b.
6. Pirošík, V.: *Transparentnejšie obecné zriadenie*. In.: *Pod lupou*. Newsletter Transparency International Slovensko, jeseň 2004c.
7. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. a kol.: *Možnosti verejnej kontroly vodárenských spoločností na Slovensku*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
8. *Stanovisko Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku č. 1 zo 16. 1. 2004*. Bratislava, Vestník vlády 2004.
9. *Stránka Lučenca sa presadila v Európe*. Pravda, 3. 4. 2004.
10. Zemanovičová, D. – Pirošík, V. (ed.): *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

II.2. VEREJNÁ KONTROLA A OBČIANSKA PARTICIPÁCIA

VLADIMÍR PIROŠÍK

Ako sme už uviedli aj v predchádzajúcich kapitolách, ďalším efektívnym protikorupčným nástrojom je **aktívny záujem občanov** o fungovanie samosprávy a verejný život v komunite.

Tento nástroj má dve základné formy: verejnú kontrolu a občiansku participáciu. V praxi sa však možno často stretnúť aj s „hybridom“, t. j. kombináciou oboch foriem. Pri oboch týchto podobách občania zároveň nezriedka využívajú aj iné protikorupčné nástroje, najmä prístup k informáciám.¹

1. VEREJNÁ KONTROLA

Pod pojmom verejná kontrola² sa má na mysli, že občianske iniciatívy, mimovládne organizácie, prípadne jednotlivci z obce/mesta dlhodobo a systémovo monitorujú činnosť samosprávy, jej jednotlivé politiky (bytovú, stavebnú, verejnoobstarávaciu...), prejavy korupcie v nich a výsledky svojich zistení zverejňujú. Identickú rolu môžu plniť aj nezávislé lokálne médiá. Watchdogové iniciatívy sú teda plne finančne i personálne **oddelené** od samosprávy a nemajú záujem vstupovať priamo do rozhodovacích procesov.

2. OBČIANSKA PARTICIPÁCIA

Inou formou záujmu o dianie v obci/meste, ktorý možno súčasne považovať za protikorupčný nástroj, je participácia. Čiže inými slovami – účasť na verejnom rozhodovaní. Od watchdogových aktivít sa líši v prvom rade tým, že verejnosť neuskutočňuje iba nezaujaté pozorovanie samosprávy, ale s ňou spolupracuje a zapája sa v rámci nej aj do jednotlivých procesov. Cieľom v tomto prípade teda je účasť verejnosti na rozhodovaní o činnosti samosprávy.

Fungovanie nezávislých watchdogových aktivít v boji proti korupcii na komunálnej úrovni má veľký význam. Avšak vzhľadom k tomu, že je úplne mimo sféry pôsobnosti samosprávy, zameriavame sa v nasledujúcom texte výhradne na problematiku občianskej participácie. Na jej stimulovanie a rozvoj má totiž – na rozdiel od prvej formy – samospráva rad konkrétnych možností.

¹ Pozri aj kapitolu V. Pirošika *Informovanie o činnosti miestnej samosprávy*.

² Anglicky = *watchdog*.

2.1. VŠEOBECNE O PARTICIPÁCIÍ

Ak majú nieš' občania následky akýchkoľvek verejných rozhodnutí, potom je legitímna aj ich požiadavka, aby mohli vplývať na ich prípravu a výsledok. Občianska participácia v demokracii pritom už dávno nie je chápaná len ako možnosť voliť, byť informovaný alebo pripomienkovať vzniknuté projekty či koncepcie.

Organizácia VOKA už niekoľko rokov realizuje v spolupráci so samosprávami obcí projekt načúvania. Obce čoraz častejšie pred prijatím dôležitého rozhodnutia využívajú verejné prerokovania občanov, napríklad v Toryse, Slaskej či vo Svite. Predstavitelia bratislavského Starého Mesta zisťovali pred rekonštrukciou Námestia SNP názory verejnosti a otvorili informačné centrum pre verejnosť. Viaceré samosprávy či združenia samospráv pracujú na spoločných projektoch s občianskymi iniciatívami, založených na princípe partnerstva. V Lubietovej využila samospráva skúsenosti Rady starších, v Turni nad Bodvou nápady Detského parlamentu.

Zdroj: Miková – Pauliniová, 2002.

V centre snáh o participatívne prístupy by teda mala byť ambícia samospráv lepšie zastupovať záujmy verejnosti, poskytovať jej kvalitnejšie služby a tým aj zvyšovať dôveru vo verejnosti a transparentnosť rozhodovania. Participácia verejnosti pri rozhodovaní pritom môže mať niekoľko stupňov. Výstižnejšie to klasifikuje napríklad tzv. Arnsteinov rebríček:

Žiadna – občania nie sú informovaní.

Manipulácia – zverejňujú sa len pozitívne fakty a informácie.

Terapia – poskytovanie selektívnych informácií.

Informovanie – úplné, ale formou jednosmernej komunikácie smerom k občanovi.

Konzultácie – názor občanov je vypočutý, ale reálne neovplyvní rozhodovanie.

Prísľuby – dohodnuté zmeny zostávajú len na papieri, nerealizujú sa.

Partnerstvo – rovnocenné postavenie občana a samosprávy.

Delegovanie – niektoré právomoci a činnosti sú prenesené na občanov.

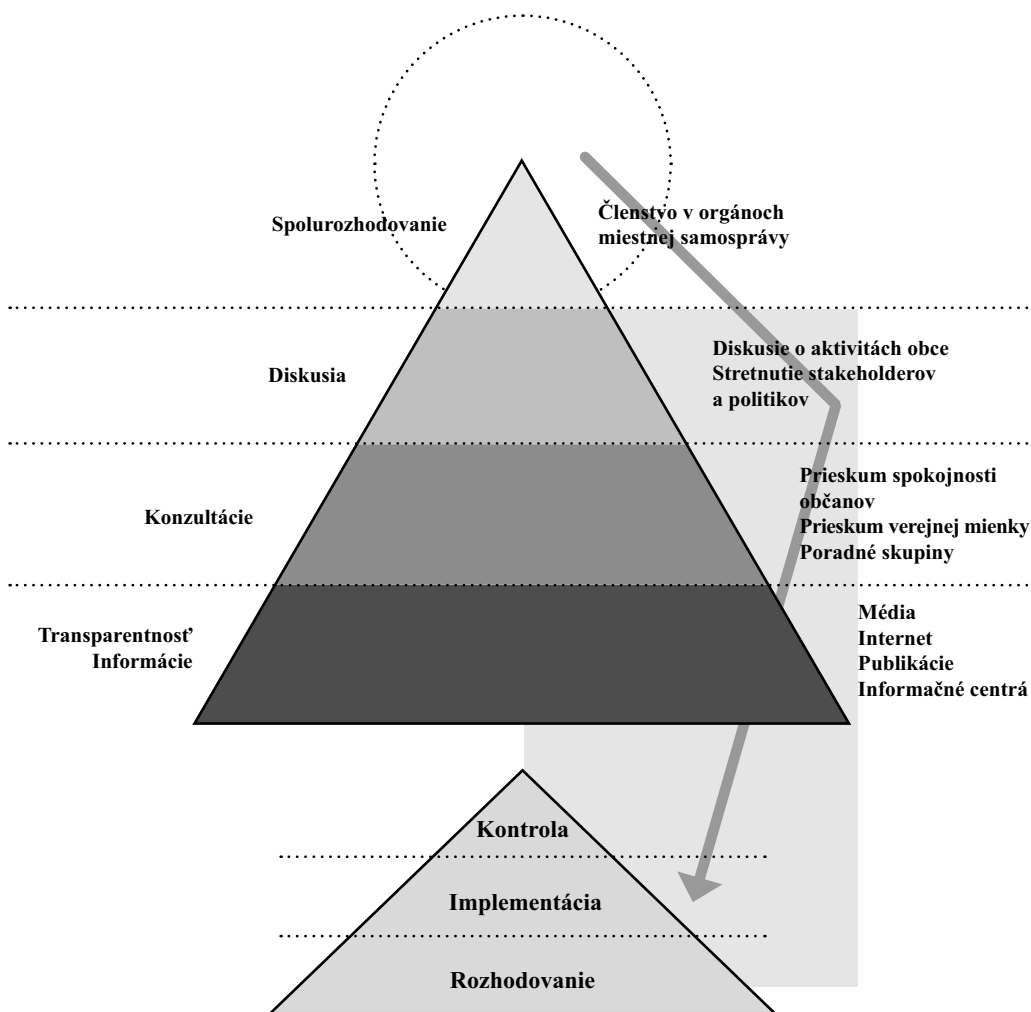
Občianska kontrola – v decíznom procese je názor občanov rozhodujúci.

Zdroj: Beňuška, 2002.

Na podobný prístup k možnostiam občianskeho zapojenia poukazuje schéma 1.

Schéma 1

Možnosti občianskeho zapojenia



Zdroj: Hall – Lobina, 2004 (upravené).

Účasť verejnosti na rozhodovaní je podmienená dvoma nevyhnutnými „vstupmi“. Prvým je aktivácia **ľudí**. Tá sa v praxi sa nezriedka deje cez nejakú konfrontačnú skúsenosť so samosprávou. Druhým je vytvorenie priestoru pre verejnosť prostredníctvom **legislatívneho a inštitucionálneho rámca**. Tento priestor pritom môžeme rozdeliť na „povinný“ a „možný“. Povedané inak, určitá úroveň participácie je požadovaná priamo na základe niektorých zákonov. Okrem toho však samosprávy majú množstvo možností zapájať občanov do rozhodovacích procesov a zvyšovať tak súčasne transparentnosť týchto procedúr aj takpovediac dobrovoľne, čiže nad rámec platnej právnej úpravy.

Ešte predtým ako obidva tieto prístupy – t. j. „povinný“ aj „možný“ – predstavíme, však opätovne zosumarizujeme prínosy participácie. Vytváraním priestoru na občiansku participáciu obce a mestá nielenže získavajú občanov pre svoje rozhodnutia a pomáhajú tak aj odbúravať potenciálne konflikty v komunite, ale týmto spôsobom dostávajú i množstvo inovatívnych nápadov a tiež dôležitú spätnú väzbu od občanov, t. j. „konzumentov“ svojich rozhodnutí. Toto všetko zároveň prispieva k posilňovaniu spolupatričnosti v rámci samosprávy a tým aj k **znižovaniu korupčného správania**.

2.2. PARTICIPATÍVNA LEGISLATÍVA

Modelový príklad „povinnejšie“ participácie v našich podmienkach predstavuje zákon o obecnom zriadení. Okrem neho sem však treba zaradiť napríklad aj správny poriadok, stavebný zákon či viacero environmentálnych právnych predpisov.

2.2.1. Zákon o obecnom zriadení

Územná samospráva sa podľa Ústavy SR i nadväzujúceho zákona o obecnom zriadení uskutočňuje tromi základnými spôsobmi: na zhromaždeniach obyvateľov obce, ďalej miestnym referendum a orgánmi obce. Prvé dve uvedené formy účasti verejnosti na samospráve sú pritom typicky participatívne. Tretia z nich, v praxi využívaná najčastejšie, síce nie je zo svojej (reprezentatívnej) podstaty príkladom modelového verejného spolurozhodovania, ani ona však samosprávnym decízorom nebráni nájsť v nej priestor – či už v podobe informovania, konzultácií, delegovania a pod. – na participáciu.

Verejnú zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti môže obecné zastupiteľstvo zvolať v zmysle zákona o obecnom zriadení vždy na „prerokovanie obecných vecí“. To znamená napríklad vtedy, ak sa plánuje v obci výstavba nejakej veľkej prevádzky, ak zastupiteľstvo chce zobrať úver na oddĺženie obce, ak sa má povoliť vjazd automobilov na pešiu zónu a podobne.

Miestne referendum, t. j. hlasovanie obyvateľov obce, zasa vyhlási obecné zastupiteľstvo podľa zákona o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“) vždy vtedy, ak ide o:

- zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, resp. zmenu názvu obce;
- odvolanie starostu,

Obyvatelia obce Želovce nie sú spokojní s prácou starostu Jozefa Mlinárika. Zorganizovali preto petíciu za jeho odvolanie. Petíciu podpísalo 388 z asi 1 020 voličov, platných však bolo len 376 hlasov. Napriek tomu je právoplatná a obecné zastupiteľstvo na svojom mimoriadnom zasadnutí vyhlásilo termín konania referenda. Nespokojná s prácou starostu je nielen časť obyvateľov, ale aj poslanci. „Starosta neplní uznesenia obecného zastupiteľstva, správa sa povýšenecky, o všetkom chce rozhodovať sám, porušuje zákony,“ hovorí zástupca starostu Ján Deák. Deväti poslanci mu vyčítajú aj neefektívne hospodárenie na obecnom úrade, porušovanie rozpočtovej disciplíny, používania a presúvanie peňazí bez súhlasu obecného zastupiteľstva. Starosta Mlinárik s kritikou svojej osoby nesúhlasí. Podľa neho získal vo voľbách 374 hlasov, čo je dôkaz, že ľuďom vyhovuje a sú s jeho prácou spokojní.

Zdroj: Pravda, 23. 8. 2003.

- petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30% oprávnených voličov.

Dňa 16. 7. 2003 odovzdal petičný výbor pracovníkom Mestského úradu vo Zvolene 732 petičných hárkov s takmer 14 000 podpismi pod petíciou za vyhlásenie miestneho referenda s otázkou „Súhlasíte s tým, aby súčasná zeleň – stromy, kríky a trávniky na Námestí SNP vo Zvolene zostali zachované?“ Petičný výbor navrhol Mestskému zastupiteľstvu vo Zvolene vyhlásiť miestne referendum, pretože ho vníma ako jediný možný nástroj zákonného uplatnenia práv obyvateľov mesta Zvolen v otázke zachovania historicky, ekologicky, zdravotne, hygienicky a esteticky hodnotnej zelene na Námestí SNP vo Zvolene. Návrhom na vykonanie referenda občania potvrdzujú architektonický zámer predchádzajúcich generácií architektov, ktorí skutočne pochopili funkciu námestia ako verejného priestoru a význam zelene ako jeho neodmysliteľnej a organickej súčasť. Petičný výbor zároveň požiadal Mestské zastupiteľstvo vo Zvolene, aby spolu s vyhlásením miestneho referenda vyčlenilo v zaujme zachovania plurality názorov a priamej demokracie aj finančné prostriedky na referendovú kampaň z rozpočtu Mesta Zvolen, a to v rovnakej výške na podporu oboch názorov, t.j. názoru za zachovanie existujúcej zelene na Nám. SNP reprezentovaného petičným výborom a názoru za odstránenie existujúcej zelene na Nám. SNP reprezentovaného zvolenským mestským úradom.

Zdroj: <http://www.changenet.sk>, 16. 7. 2003.

Petíciu však musia najprv overiť aspoň traja nezainteresovaní poslanci a v prípade, že nejde o petíciu za odvolanie starostu, aj starosta. Ak petícia spĺňa všetky zákonné náležitosti (t. j. meno a priezvisko, adresa trvalého pobytu a podpis), obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci.

Obecné zastupiteľstvo môže okrem toho vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce aj pred rozhodnutím o „**d’alších dôležitých veciach samosprávy obce**“. Môže ísť napríklad o zavedenie a zrušenie miestnej dane, verejnej dávky alebo miestneho poplatku, ale aj čokoľvek iné, na čom sa uznesie nadpolovičná väčšina poslancov.

Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov hlasovania obyvateľov obce.

Tretí a najčastejší spôsob účasti občanov na samospráve je prostredníctvom **orgánov obce**. Aj tu však má verejnosť priestor daný zákonom o obecnom zriadení na zapájanie sa do rozhodovania, a to hneď dvoma spôsobmi.

Prvý a „klasický“ spôsob, ktorý existuje už od roku 1990, je prostredníctvom členstva v niektorých z **komisíí zastupiteľstva**. Druhým, účinným len od 1. júla 2004, je prostredníctvom tzv. **pripomienkovania**. Ako sme už totiž naznačili aj v kapitole V. Pirošika *Prehľad protikorupčných nástrojov na Slovensku*, vládna novela zákona o obecnom zriadení³ umožňuje verejnosti vstupovať aj do procesu prípravy návrhov všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“).

³ Zákon č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Postup je pritom nasledovný: každý návrh VZN (nie však uznesenia!) o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, musí byť zo strany obce zverejnený najprv na úradnej tabuli obce a prípadne aj na internete, a to najmenej 15 dní pred rokovaním poslaneckého zboru. Dňom vyvesenia návrhu VZN začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby poslať k návrhu tzv. pripomienku. Tá musí byť zaslaná v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade a musí z nej byť jasné, kto ju predkladá a čoho presne sa domáha (prijatie nového textu, resp. zmena, vypustenie alebo upresnenie pôvodného textu). Následne sa musia pripomienky verejnosti vyhodnotiť. V gescii to má navrhovateľ nariadenia, t. j. vo veľkej väčšine obecný/mestský úrad, prípadne aj s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Ak sa niektorým pripomienkam verejnosti nevyhovelo, súčasťou vyhodnotenia je aj povinné uvedenie dôvodu, z akého sa tak stalo. Vyhodnotenie pripomienok sa po tomto procese predloží poslancom zastupiteľstva, a to tak, aby ho mali najneskôr tri dni pred svojim rokovaním o VZN.⁴

Aj vďaka existencii všetkých vyššie uvedených prostriedkov verejného rozhodovania garantovaných ZOZ možno povedať, že naše samosprávne inštitúcie majú jednoznačne prevahu participatívnej a nie reprezentatívnej demokracie.⁵

2.2.2. Správny poriadok

Aj správny poriadok ako základný procesný predpis upravujúci väčšinu administratívnych konaní obsahuje viacero ustanovení umožňujúcich verejnosti spolupodieľať sa na výsledných rozhodnutiach. V tomto prípade sa však zákonom priznané „participačné práva“ (právo nazerať do spisu, vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia, navrhovať dôkazy, odvolať sa...) nevzťahujú na kohokoľvek, ale iba na tzv. účastníkov konania, príp. zúčastnené osoby.⁶

Správny poriadok podporne (subsidiárne) upravuje napríklad aj procesnú stránku tzv. územného konania:

Proti výstavbe viacpodlažného obytného domu na Uhrovej ulici spísali obyvatelia petíciu. Stavba podľa nich negatívne ovplyvní lokalitu, zahustí dopravu, preriedi zeleň a zníži trhovú hodnotu okolitých domov. Územné rozhodnutie bolo vydané 26. júla. (...) Stavba má mať o jedno podlažie menej, teda tri podzemné podlažia s garážami a tri nadzemné podlažia. Bytový dom má mať 37 namiesto pôvodne plánovaných 44 bytov. Proti územného rozhodnutiu sa obyvatelia okolitých domov odvolali.

Zdroj: Sme, 26. 8. 2004.

⁴ Identický postup pri pripomienkovaní návrhov VZN pritom zákon určil aj zastupiteľstvám VÚC.

⁵ Pozri aj prílohy 1 a 2 v závere tejto kapitoly.

⁶ **Účastníkom konania** je podľa § 14 správneho poriadku ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, ďalej ten koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté a tiež kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. Účastníkom konania je zároveň aj ten, komu také postavenie priznáva. osobitný právny predpis. **Zúčastnenú osobu** správny poriadok nedefinuje, určuje akurát základný okruh jej práv (§ 15a citovaného zákona).

2.2.3. Stavebný zákon

Viacero participatívnych ustanovení obsahuje aj stavebný zákon. Väčšina z nich sa týka najmä územného plánovania. Zákon napríklad prikazuje uskutočniť obstarávateľom územných plánov, t. j. obciam, mestám a VÚC, tzv. verejné prerokovanie konceptu územného plánu a tiež zabezpečiť jeho „všeobecne zrozumiteľný výklad“. Etapa spracovania a schválenia konceptu je pritom pri obstarávaní územného plánu kľúčová. Obstarávateľ územného plánu tak musí koncept prerokovať so všetkými dotknutými fyzickými a právnickými osobami (občanmi, obcami, VÚC, štátnymi orgánmi...), pričom toto prerokovanie musí byť zároveň verejné. Znamená to, že musí byť prístupné aj pre všetkých ďalších záujemcov zo strany verejnosti. Verejnosť má okrem toho napríklad aj možnosť pripomienkovať návrh územného plánu a pod.

Pripomienky k novému územnému plánu Hlavného mesta SR Bratislavy môžu verejnosť a právnické osoby podávať do 10. decembra. V priebehu októbra a novembra sa bude konať verejné zhromaždenie občanov, na ktorom podá spracovateľ návrhu odborný výklad. Nový územný plán je dostupný k nahliadnutiu v priestoroch Primaciálneho paláca a tiež na internetovej stránke www.bratislava.sk. O príprave a spracovaní nového územného plánu hlavného mesta rozhodlo mestské zastupiteľstvo vo februári 1996. Ako zadanie pre koncept riešenia územného plánu boli schválené územné a hospodárske zásady, ktoré mestské zastupiteľstvo prijalo v januári 1998. Nasledovalo spracovanie konceptu riešenia územného plánu mesta, ktoré bolo predložené v 3 variantoch. Prerokovanie konceptu verejnosťou trvalo od októbra 2000 do začiatku februára 2001. Počas tohto obdobia sa konalo 30 prezentácií a štyri verejné zhromaždenia občanov. Zo 116 oslovených účastníkov prerokovania spomedzi orgánov štátnej správy, samosprávy a správcov inžinierskych sietí dostal magistrát 75 stanovísk. Z nich väčšina vyjadrovala súhlas s konceptom s pripomienkami. Magistrát vyhodnotil aj 378 listov s pripomienkami občanov, väčšina sa týkala riešenia konkrétnych lokalít, iba niektoré sa vyslovili k riešeniu územného plánu. Po vyhodnotení prerokovania bude návrh nového územného plánu Bratislavy predložený na schválenie mestskému zastupiteľstvu.

Zdroj: TASR, 10. 8. 2004.

Participatívny charakter má okrem toho aj rad ďalších ustanovení stavebného zákona.⁷ Dôležité je však tiež pripomenúť, že nezriedka dochádza zo strany obcí a miest k ich nedodržaniu. To zároveň zakladá právny nárok na spochybnenie zákonnosti takto prijatých právnych aktov samosprávy, napríklad na súde, prokuratúre, u nadriadeného správneho orgánu a pod.

2.2.4. Ďalšie právne predpisy

„Povinnú“ participáciu, najmä v podobe verejného prerokovania určitého návrhu, programu, politiky, ustanovujú aj ďalšie zákony, a to najčastejšie z oblasti životného prostredia. Ide napríklad o zákon o odpadoch,⁸ ďalej zákon o ochrane ovzdušia,⁹ tzv. zákon o EIA¹⁰ a pod.

⁷ Pozri napr. § 20 ods. 3, § 21 ods. 3, § 22 ods. 1, §§ 23 - 25 ods. 2, § 34 ods. 1 a 2, § 37 ods. 3, § 59, § 62 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

⁸ Najmä § 5 ods. 8 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch.

⁹ Najmä § 11 ods. 10 zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia.

¹⁰ Najmä § 17 ods. 2 zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA).

O Z N A M

Hlavné mesto SR Bratislava v súlade s § 17 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie oznamuje verejnosti, že verejné prerokovanie správy o hodnotení Zóna Pribinova – nábrežie sa uskutoční dňa 3. 3. 2004 (streda) o 17⁰⁰ hod v miestnosti č. 5 Primaciálneho paláca, Primaciálne nám. č. 1.

Zdroj: <http://www.bratislava.sk>

Nezanedbateľnú rolu – vrátane protikorupčnej – má však aj zákon o ochrane prírody a krajiny,¹¹ ktorý umožňuje priamo sa zúčastňovať na rôznych konaniach vedených (nielen) obcou a týkajúcich sa životného prostredia (napríklad konaní o výrub stromov) aj environmentálnym občianskym združeniam. Účasť takýchto nezávislých subjektov na rozhodovaní môže byť totiž efektívnym prostriedkom na ochranu verejného záujmu.

Medzi právne predpisy z tejto kategórie však možno zaradiť aj tzv. „participačnú triádu“, čiže zákon o združovaní občanov, zákon o zhromažďovaní práve a zákon o petičnom práve,¹² teda právne predpisy vykonávajúce dôležité ústavné politické práva, ktoré slúžia verejnosti na podporu pri presadzovaní ich záujmov a pod.

2.3. ĎALŠIE PARTICIPAČNÉ NÁSTROJE

Okrem troch základných foriem účasti na samospráve garantovaných zákonom o obecnom zriadení (verejným zhromaždením, miestnym referendom a prostredníctvom orgánov obce – t. j. členstvom v komisiách), a popri prvkoch verejného rozhodovania ustanovenými ďalšími zákonmi, však prirodzene existujú ešte aj iné, „dobrovoľné“ možnosti participácie. Ich konkrétne podoby aj intenzita využívania sa líšia v závislosti od jednotlivých obcí a miest.

V slovenských podmienkach ide najčastejšie o anketu, prieskum verejnej mienky, zber pripomienok, zapájanie obyvateľov obce do rozhodovania prostredníctvom obecného rozhlasu (televízie), resp. webových stránok obce, vydávanie informačného spravodajcu, ustanovenie tzv. občianskych poradcov, prípadne občianskych rád, komunikáciu prostredníctvom tzv. osobných poslaneckých schránok či hodín pre styk s verejnosťou atď.

Príklady

*Na oficiálnych internetových stránkach hlavného mesta Bratislavy bola v priebehu leta 2003 možnosť zúčastniť sa **ankety** s otázkou: „Súhlasíte so zavedením zálohovania PET fliaš?“ Ankety sa zúčastnilo niekoľko sto občanov. Prevažoval názor za zavedenie zálohovania.*

Zdroj: <http://www.bratislava.sk>

¹¹ Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

¹² Zákon č. 83/1990 Zb., zákon č. 84/1990 Zb. a zákon č. 85/1990 Zb.

V júni tohto roka chce spoločnosť Magna, s. r. o., začať stavať podzemné garáže so 42 miestami na parkovanie vo vnútroblokovom priestore polyfunkčného objektu na Záhradníckej ulici v Ružinove. Stavba má byť ukončená v máji 2004. Občania môžu do zámeru nahliadnuť v informačnom centre Servis pre občana v budove magistrátu hlavného mesta na Primaciálnom námestí až do 22. apríla. Prípadné **pripomienky** treba adresovať na ministerstvo životného prostredia, Nám. L. Štúra 1, 812 35 Bratislava, najneskôr do 6. júna.

Zdroj: Sme, 8. 4. 2003.

Prvá **mestská televízia** na Slovensku začala vysielat' 15. marca 1991 v Novákoch. Je káblová a má pokrytie 95 percent miestnych domácností. Sleduje ju približne štyri a pol tisíc obyvateľov. Televízia nemá redakčnú radu, ktorá by mohla obsahovo vysielanie ovplyvňovať. Najdôležitejšou súčasťou vysielania je spravodajstvo, ktoré trvá aspoň pol hodiny. Televízia vysiela aj priame prenosy z debát so zástupcami mesta, štátnej správy, kľúčových podnikov. „Ktorýkoľvek občan sa môže zapojiť telefonicky, písomne, ale aj živým vstupom. Priamo pred kamerou môže klásť kritické otázky, adresovať nám výhrady,“ hovorí primátor mesta Dušan Šimka. Dvadsaťštyri hodín denne sa okrem toho vysiela teletext. Cez televíziu si Nováčania môžu zároveň vypočuť aj vysielanie mestského rozhlasu.

Zdroj: Sme, 10. 4. 2003.

Občianskym poradcom sa môže stať každý obyvateľov Kremnice starší ako 15 rokov. Je to občan, ktorý prejavil ochotu pravidelne poskytovať mestskej samospráve pri prieskumoch mienky občanov svoje názory a stanoviská. Kruh občianskych poradcov nie je uzavretý, záujemcovia sa môžu prihlásiť v kancelárii prvého kontaktu v budove MsÚ Kremnica.

Zdroj: Otvorená samospráva, 2001.

Občianske rady (OR) sú poradným orgánom jednotlivých výborov mestských častí (VMČ) v meste Banská Bystrica. Zriaďujú sa za účelom účasti občanov mesta na výkone samosprávy. OR sú zložené najmä z obyvateľov príslušnej mestskej časti a miestnych podnikateľov. OR sú oprávnené napríklad oprávnené predkladať orgánom mesta prostredníctvom výboru návrhy týkajúce sa výkonu samosprávy mesta vo všetkých oblastiach, zúčastňovať sa zasadnutí VMČ s poradným hlasom, predkladať VMČ návrhy rozvojového programu v príslušnej mestskej časti a pod.

Zdroj: Štatút činnosti Výborov mestských častí a Občianskych rád.

Už čoskoro plánuje miestny úrad v bratislavskom Novom Meste zriadiť pre každého zo 40 poslancov na úrade **osobitnú poštovú schránku** s menovkou. Do nej budú môcť občania vhadzovať svoje návrhy, pripomienky i žiadosti vrátane žiadostí o stretnutie s poslancom. Súčasťou tohto nového komunikačného systému je aj zavedenie tzv. **hodín pre verejnosť** u dvoch zástupkyň starostu. Systém už odporučila prijať miestna rada, poslanci sa ňou budú zaoberať na najbližšom zastupiteľstve.

Zdroj: Sme, 17. 2. 2003

Čoraz populárnejším sa v našich podmienkach stáva aj organizovanie tzv. **verejných vypočutí (hiringov)**. Postup pri tejto forme participácie je nasledovný: samospráva identifikuje problém, ktorý je potrebné riešiť (separácia komunálneho odpadu, netransparentné prideľovanie obecných bytov, rozsiahla rekonštrukcia námestia...) a pripraví alternatívy návrhov na riešenie. K týmto materiálom majú občania možnosť vyjadriť sa na osobitných stretnutiach a prípadne aj navrhnúť ďalšie riešenia. Takto získané poznatky sa potom zosumarizujú, zo strany samosprávy znovu prehodnotia a zastupiteľstvo prijme rozhodnutie až na ich základe.¹³

Metódy participácie však stále prudko pribúdajú. Medzi najnovšie trendy v krajinách západnej Európy, ale aj v niektorých susedných štátoch patrí napríklad **akčné plánovanie, komunitný posudok, občianska mapa, sociálny audit** a pod.¹⁴

PRÍLOHA 1

Typológia samosprávnych inštitúcií

| Znak | Samosprávne inštitúcie s prevahou prvkov | |
|---|--|---------------------------|
| | participatívnej demokracie | zastupiteľskej demokracie |
| Legislatívna úprava | | |
| Právo na samosprávu | neobmedzené | obmedzené |
| Počet starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev | vysoký | nízky |
| Spôsob voľby starostu | priamy | nepriamy |
| Volebný systém obecných poslancov a starostu obce | väčšinový | pomerný |
| Právna sila a záväznosť miestneho referenda | veľká | malá |
| Existencia resp. právna úprava ďalších inštitútov priamej demokracie | | |
| <i>Možnosť odvolania volených postov v samospráve</i> | áno | nie |
| <i>Existencia a vplyv odborných komisií pri obecných zastupiteľstvách</i> | áno; silný | nie; slabý |
| <i>Existencia a vplyv verejného zhromaždenia obyvateľov obce</i> | áno; silný | nie; slabý |
| <i>Existencia právnej úpravy zákonodarnej iniciatívy obyvateľov</i> | áno | nie |
| <i>Miera autonómnosti kontroly samosprávy</i> | vysoká | vysoká |
| Pohľad občanov/verejnosti | | |
| Volebná účasť v komunálnych voľbách | vysoká | nízka |
| Dôvera samospráve | vysoká | nízka |
| Ochota občanov participovať v miestnej politike | vysoká | nízka |
| Počet starostov a poslancov zvolených ako nezávislí kandidát | vysoký | nízky |
| Pohľad starostov | | |
| Ochota občanov kandidovať za starostov a poslancov | vysoká | nízka |
| Vnímanie role reprezentácie starostami | delegát | splnomocnenec |
| Vzťah starostov ku občanom | pozitívny | rezervovaný |
| Vnímanie hierarchie dôležitosti vzťahu: starosta – politická strana – občan | občan | politická strana |

Zdroj: Rončák, 2002.

¹³ Pozri aj Nárožný, 2001, s. 63 – 69.

¹⁴ Bližšie pozri napríklad kol.: *Participácia funguje!...*, 2002.

PRÍLOHA 2
Zaradenie samosprávnych inštitúcií v SR do typológie samosprávnych inštitúcií v SR

| Znak | Samosprávne inštitúcie v SR |
|---|-------------------------------|
| Legislatívna úprava | |
| Právo na samosprávu | neobmedzené |
| Počet starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev | vysoký |
| Spôsob voľby starostu | priamy |
| Volebný systém obecných poslancov a starostu obce | väčšinový |
| Právna sila a záväznosť miestneho referenda | veľká |
| Existencia resp. právna úprava ďalších inštitútov priamej demokracie | |
| <i>Možnosť odvolania volených postov v samospráve</i> | starostovia áno; poslanci nie |
| <i>Existencia a vplyv odborných komisií pri obecných zastupiteľstvách</i> | áno; silný |
| <i>Existencia a vplyv verejného zhromaždenia obyvateľov obce</i> | áno; slabý |
| <i>Existencia právnej úpravy zákonodarnej iniciatívy obyvateľov</i> | nie |
| Miera autonómnosti kontroly samosprávy | vysoká |
| Pohľad občanov / verejnosti | |
| Volebná účasť v komunálnych voľbách | vysoká |
| Dôvera samospráve | vysoká |
| Ochota občanov participovať v miestnej politike | nízka |
| Počet starostov a poslancov zvolených ako nezávislí kandidáti | nízky |
| Pohľad starostov | |
| Ochota občanov kandidovať za starostov a poslancov | vysoká |
| Vnímanie role reprezentácie starostami | politik až splnomocnenec |
| Vzťah starostov ku občanom | pozitívny |
| Vnímanie hierarchie dôležitosti vzťahu: starosta – politická strana – občan | občan |

Zdroj: Rončák, 2002.

LITERATÚRA

1. Beňuška, P.: *Verejné prerokovávanie – vypočutie*. In.: Slimáková Ľ. a kol.: *Informovanosťou proti korupcii. Zvyšovanie informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami na úrovni miestnej samosprávy ako základný nástroj transparentnosti a boja proti korupcii*. Bratislava, Dom Európy 2001.
2. Hall, D. – Lobina, E.: *Public participation in water in Slovak republic: European context and recommendations*, Ide o nepublikovaný podkladový materiál pre túto štúdiu, dostupný v Transparency International Slovensko, 2004.
3. <http://www.bratislava.sk>
4. <http://www.changenet.sk>
5. Hudeková, Z.: *Verejnosť a ochrana drevín. Legislatívne podmienky a možnosti občianskej participácie pri ochrane drevín*. Bratislava, REC Slovensko 2004.
6. kol.: *Participácia funguje! 21 techník komunitnej participácie pre 21. storočie*. Rajecké Teplice, Občianske združenie Kultúra 2002.
7. Miková, K. – Pauliniová, Z. a kol.: *Občianska participácia*. Bratislava, Jaspis 2002.
8. Nárožný, M.: *Verejné vypočutie v meste Kremnica*. In.: Slimáková, Ľ. a kol.: *Informovanosťou proti korupcii. Zvyšovanie informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami na úrovni miestnej samosprávy ako základný nástroj transparentnosti a boja proti korupcii*. Bratislava, Dom Európy 2001.
9. Obuchová, S.: *Úrad rozhodol o stavbe na Kramároch*. Sme, 26. 8. 2004.

10. Pirošík, V.: *Transparentnejšie obecné zriadenie*. In.: *Pod lupou*. Newsletter Transparency International Slovensko, jeseň 2004.
11. *Pripomienky k územnému plánu Bratislavy môže verejnosť podávať do 10. decembra*. TASR, 10. 8. 2004.
12. Rončák, I.: *Samosprávne inštitúcie v Slovenskej republike. Pokus o zaradenie do modelu na základe prevahy prvkov participatívnej alebo zastupiteľskej demokracie*. Diplomová práca. Bratislava, FiF UK 2002.

II.3. PERSONALISTIKA A ETIKA NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY¹

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, MILAN GALANDA

Do pôsobnosti miestnej samosprávy, priamo či nepriamo, patria rôzne typy organizácii. Okrem samotnej obce sa v praxi môžeme stretnúť s tým, že si obec zriadi príspevkovú organizáciu prípadne obchodnú spoločnosť. V rámci tejto kapitoly príručky tak pod pojmom *miestna samospráva* budeme rozumieť nielen obecný úrad, ale aj ďalšie organizácie, na ktoré má obec vplyv.

Miestna samospráva je pomerne veľkým zamestnávateľom. Ako bolo uvedené v kapitole venujúcej sa mape korupcie v SR, práve obsadzovanie pracovných miest je vnímané ako jedna z oblastí s najviac rozšírenými rôznymi formami korupcie (napríklad rodinkárstvo) v miestnej samospráve. Preto sa táto kapitola príručky zameriava na obsadzovanie postov v miestnej samospráve, priamo – v samotnom obecnom úrade, magistráte mesta, ale aj nepriamo – napríklad v príspevkovej organizácii či obchodnej spoločnosti obce. Zároveň sa v závere tejto kapitoly venujeme etickým požiadavkám, ktoré sú kladené na predstaviteľov a zamestnancov miestnej samosprávy.

1. ORGANIZÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Predtým, ako sa bližšie pozrieme na spôsob výberu zamestnancov miestnej samosprávy a zástupcov samosprávy v orgánoch právnických osôb, považujeme za dôležité poukázať na spôsob jej organizácie. Na úrovni miestnej samosprávy sa môžeme stretnúť s nasledujúcimi typmi „organizácií“:

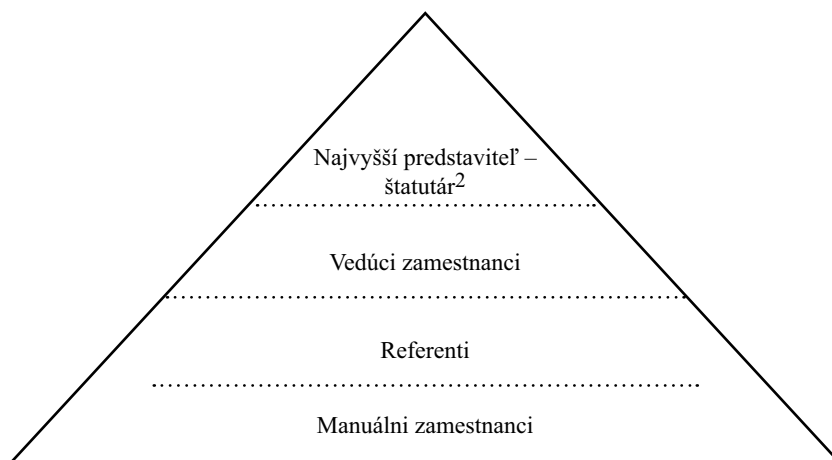
- obecný úrad,
- rozpočtové a príspevkové organizácie,
- obchodné spoločnosti,
- neziskové organizácie,
- nadácie.

Každý úrad, organizácia či spoločnosť je hierarchicky organizovaná jednotka, ktorú môžeme charakterizovať ako pyramídu na čele so štatútom. Bližšie na to poukazuje schéma 1.

¹ Autori tejto kapitoly ďakujú za rady a pomoc pri vypracovaní tohto textu Miroslavovi Nárožnému, Ladislavovi Fúskovi, Jaroslavovi Števo a Miroslavovi Beblavému.

Schéma 1

Úrad, inštitúcia, firma



Štruktúra „vedenia“ môže byť vo všeobecnosti nasledovná:

- monokrat – napríklad konateľ, starosta, riaditeľ,
- kolektívny orgán: riadiaci a/alebo dozorný,
- kombinácia monokrata a kolektívneho orgánu.

Štatutárny orgán je riadiacim a výkonným orgánom, ktorý má funkciu:

- vnútornú,
- vonkajšiu.

Pod výkonom vnútornej funkcie rozumieme predovšetkým riadenie organizácie, plánovanie, vzťahy k zamestnancom atď. Ide o štyri základné manažérske funkcie: plánovanie, organizovanie, vedenie, kontrola. Vonkajšou funkciou je zastupovanie navonok, voči tretím osobám pri právnych a iných úkonoch. Monokratický orgán je jednoosobový orgán (napríklad starosta, riaditeľ), ktorý sám môže v mene orgánu (spoločnosti) konať a zaväzovať sa. Kolektívny orgán tvoria viaceré osoby. Zákon alebo stanovy určujú rozsah, v ktorom môžu konať a robiť právne úkony resp. podpisovať. Kolektívny orgán si väčšinou tiež volí alebo inak určuje svojho „predsedu“. Uplatňuje sa ale zásada, že na isté druhy rozhodnutia je potrebné prerokovanie a prijatie rozhodnutia v kolektíve a vyžaduje sa podpis dvoch členov orgánu na príslušné dokumenty.

Obecný úrad

Postavenie obce upravuje **Ústava SR**³ a **zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb.** v znení neskorších predpisov. Podľa Ústavy SR⁴ orgánmi obce sú:

² Z hľadiska manažmentu môže byť pri najvyššom predstaviteľovi organizácie zriadený sekretariát ako štabný útvar (teda nie líniový).

³ Čl. 64 až 71 Ústavy SR.

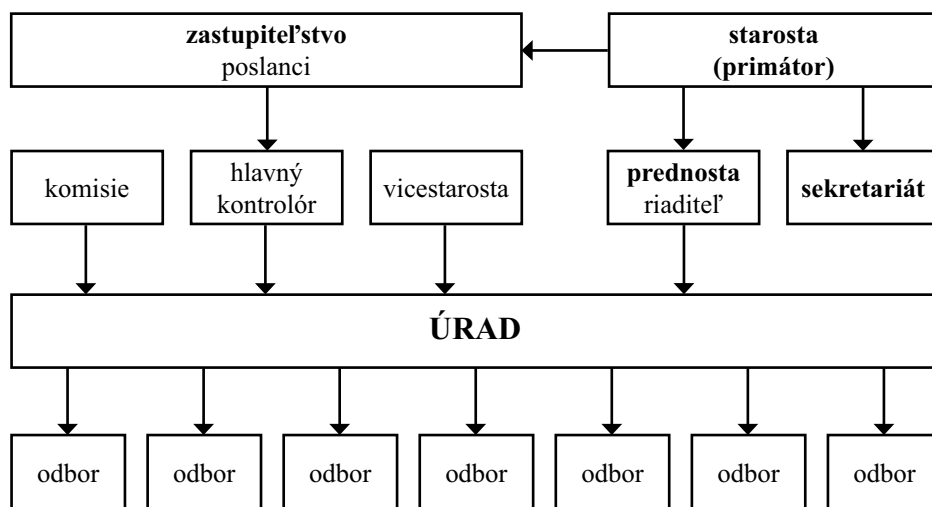
⁴ Čl. 69 ods. 1 Ústavy SR.

- a) obecné zastupiteľstvo,
- b) starosta.

Podľa zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce, vrátane personálnej politiky. Výkonným orgánom obce **obecný úrad**,⁵ ktorý zabezpečuje organizačné a administratívne veci. Prácu obecného úradu organizuje starosta, v obci s väčším počtom zamestnancov môže byť zriadená funkcia prednostu. Prednostu menuje starosta. Možnú organizáciu obecného úradu ukazuje schéma 2.⁶

Schéma 2

Vzorová organizácia obecného úradu



Organizačnú štruktúru, počet zamestnancov a náplň ich činnosti schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Pri svojej činnosti sa obec riadi ústavou a zákonmi, ale aj vlastnými predpismi a rozhodnutiami volených orgánov. Obec si každoročne schvaľuje rozpočet.

Pre obec platí **ústavná** zásada „čo nie je zakázané, je dovolené“ a vyslovene má aj umožnené zakladať a zrušovať právnické osoby alebo majetkovú účasť v právnickej osobe. A tak do pôsobnosti miestnej samosprávy, priamo či nepriamo, patria rôzne typy organizácií. V praxi sa môžeme stretnúť s tým, že si obec zriadi:

- príspevkovú alebo rozpočtovú organizáciu (ďalej len „ROPO“) podľa zákona o rozpočtových pravidlách,
- obchodnú spoločnosť podľa ustanovení Obchodného zákonníka (ďalej len „OZ“),
- neziskovú organizáciu v súlade so zákonom o neziskových organizáciách,
- nadáciu podľa zákona č. 207/1996 Z. z. o nadáciách.

⁵ Podľa § 16 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

⁶ Pri pohľade na uvedenú schému si treba uvedomiť skutočnosť, že na Slovensku je cca **2 900** obcí, z ktorých asi tisíc ma menej než 1 000 obyvateľov. Od počtu obyvateľov a ekonomickej sily obce sa odvíja aj štruktúra a zloženie úradu. Sú obce, kde okrem starostu je len ekonóm a matrikárika na čiastočný úväzok, ale i mestá s desiatkami až stovkami zamestnancov.

2. ZÁKLADNÉ PRAVIDLÁ VÝBERU ZÁSTUPCOV OBCE V ORGÁNOCH PRÁVNICKÝCH OSÔB A ZAMESTNANCOV OBCE

Zástupcovia miestnej samosprávy v orgánoch právnických osôb a zamestnanci miestnej samosprávy môžu pôsobiť v princípe v piatich odlišných pozíciách. V uvedenom kontexte budeme hovoriť o piatich kategóriách:

- a) politické pozície;
- b) členovia kolektívneho orgánu:
 - o členovia riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb;
- c) riadiaci, vedúci zamestnanci, pri vedúcich zamestnancoch môžeme hovoriť o troch podskupinách:
 - o vedúci organizácie, štatutár,
 - o zástupca vedúceho,
 - o ostatní vedúci;
- d) referenti – radoví, nemanuálni zamestnanci;
- e) skupina zamestnancov, ktorí vykonávajú pracovné činnosti remeselné, manuálne alebo manipulačné s prevahou fyzickej práce.

Popri politických pozíciách všetky ostatné pozície v miestnej samospráve budeme pre potreby tejto príručky zaraďovať medzi odborné, aj keď na ich obsadzovanie majú vplyv predstavitelia politických subjektov. Platí pritom, že bez ohľadu na formu obsadzovania voľného pracovného miesta, každá (okrem manuálnych zamestnancov, členov predstavenstva a dozornej rady, ktorí nemajú s príslušnou organizáciou zároveň pracovný pomer/pracovnú zmluvu) fyzická osoba pôsobiaca v miestnej samospráve resp. u zamestnávateľa, ktorý spadá pod § 2 ods. 2 zákona o výkone prác vo verejnom záujme, musí spĺňať nasledovné základné predpoklady:

- má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu,
- je bezúhonná, pričom zároveň platí princíp nulovej tolerancie korupcie,⁷
- kvalifikačné predpoklady a osobitné kvalifikačné predpoklady, ak to vyžaduje osobitný predpis,⁸
- má zdravotnú spôsobilosť na prácu, ktorú má vykonávať, ak to vyžaduje osobitný predpis (napríklad vodič motorového vozidla, zamestnanec školskej jedálne, bufetu, príslušník obecnej polície),⁹
- zvolenie alebo vymenovanie, ak osobitný predpis¹⁰ voľbu alebo vymenovanie ustanovuje ako predpoklad vykonávania práce vo verejnom záujme (napríklad hlavný kontrolór obce),

⁷ Za bezúhonného sa nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, a v prípade trestného činu prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahladené podľa osobitného princípu.

⁸ Napríklad zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády SR č. 156/2002 Z. z. o odbornej spôsobilosti pracovníkov v zdravotníctve, nariadenie vlády SR č. 157/2002 Z. z. o ďalšom vzdelávaní pracovníkov v zdravotníctve, vyhláška Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 41/1996 Z. z. o odbornej a pedagogickej spôsobilosti pedagogických pracovníkov v znení neskorších predpisov.

⁹ Problematika personálnej práce je obsiahnutá aj v ďalších právnych predpisoch – napríklad zákon o obecnej polícii, ktorý rieši predpoklady pre výkon práce obecného policajta.

¹⁰ Napríklad zákon o Národnej rade SR č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni v znení neskorších predpisov, zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z. z. v znení neskorších predpisov.

- predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami podľa osobitného predpisu,¹¹ ak sa na dohodnutú prácu vyžadujú, a
- má poverenie podľa vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti,¹² ak vyučuje náboženstvo.

Keďže ide o pracovníkov vo verejnom sektore, ich činnosť a to najmä pri rozhodovaní, by mali charakterizovať tieto princípy:

- profesionalita,
- nestrannosť,
- efektívnosť,
- pružnosť,
- etika.

Zároveň každý zamestnanec musí oznámiť zamestnávateľovi, že bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, alebo že bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, alebo že jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená. Ide o obligatórnu povinnosť.¹³ Nedodržanie uvedenej povinnosti možno považovať za porušenie zákona ako také, porušenie povinnosti¹⁴ alebo to môže znamenať stratu predpokladu pre výkon funkcie.¹⁵ Povinnosti informovať má aj zamestnávateľ¹⁶ – predzmluvné vzťahy. Ide napríklad povinnosť informovať o právach a povinnostiach, ktoré z pracovnej zmluvy vyplývajú, s pracovnými podmienkami a mzdovými podmienkami, za akých má zamestnanec prácu vykonávať atď.

Vzťahy organizácie s predstaviteľmi a zamestnancami, z právneho hľadiska, môžu mať charakter pracovno-právny alebo obchodno-právny. U členov orgánov obchodných spoločností môže byť kombinácia mandátnej zmluvy a pracovného vzťahu, teda kombinácia pracovno-právneho a obchodno-právneho vzťahu.

Pri obsadzovaní voľných miest treba rozlišovať medzi spôsobom **výberu** a spôsobom **vzniku** pracovno-právneho a/alebo obchodno-právneho vzťahu.

Spôsoby výberu predstaviteľa alebo zamestnanca miestnej samosprávy sú:

- výberové konanie,
- voľba – napríklad zástupcu starostu volí zastupiteľstvo,
- vymenovanie – napríklad prednostu obecného úradu vymenúva a odvoláva starosta,
- rozhodnutie.

Pracovno-právny vzťah vzniká:

- podľa Zákonníka práce – uzavretím zmluvy o prac. pomere (§ 42 ods.1 Zákonníka práce),

¹¹ Napríklad zákon č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 418/2002 Z. z.

¹² Vyhláška Ministerstva školstva SR č. 41/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov.

¹³ Explicitne uvedená povinnosť vyplýva z § 8 ods. 1 i) a nepriamo aj z § 3 ods. 4 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

¹⁴ Podľa § 13 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

¹⁵ Podľa § 3 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

¹⁶ Uvedené v § 41 Zákonníka práce.

- ak osobitný predpis (zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme alebo Obchodný zákonník) ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako predpoklad vykonávania funkcie štatutárneho orgánu alebo vnútorný predpis zamestnávateľa ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako požiadavku vykonávania vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu, pracovný pomer s týmto zamestnancom sa zakladá pracovnou zmluvou až po jeho zvolení alebo vymenovaní.¹⁷ Pracovný pomer sa teda zakladá pracovnou zmluvou, a nie aktom vymenovania alebo voľby. Pracovná zmluva a jej podpísanie je obligatórnou podmienkou vzniku pracovno-právneho vzťahu.

Obchodno-právny vzťah sa týka členov predstavenstva kolektívnych orgánov, napríklad členov predstavenstva a dozornej rady obchodných spoločností založených obcou. Ide o výkon funkcie na základe zmluvy a za odmenu.

Obchodno-právny vzťah vzniká:

- podľa Obchodného zákonníka uzavretím mandátnej zmluvy.

Zhrnutie rôznych alternatív spôsobov výberu a vzniku pracovno-právnych a obchodno-právnych vzťahov na úrovni miestnej samosprávy poskytuje tabuľka 1.

Tabuľka 1

Spôsoby výberu a vzniku pracovno-právnych a obchodno-právnych vzťahov na úrovni miestnej samosprávy

| Charakter právneho vzťahu | Výber kandidáta | |
|-------------------------------|---|---|
| | Bez výberového konania | Výberovým konaním |
| Pracovno-právne vzťahy | uzatvorením pracovnej zmluvy, ktorej predchádza rozhodnutie štatutára | uzatvorením pracovnej zmluvy, ktorej predchádza výberové konanie |
| Kto | napríklad referent, manuálny pracovník, zamestnanci v ROPO | štatutár |
| Obchodno-právne vzťahy | kolektívny orgán vymenuje, volí | voľba, vymenovanie na základe výberového konania – dobrovoľne |
| Kto | napríklad členovia predstavenstva právnických osôb založených obcou | napríklad členovia predstavenstva právnických osôb založených obcou |

3. OBSADZOVANIE POLITICKÝCH POZÍCIÍ

Aj keď platný právny poriadok explicitne nedelí posty v miestnej samospráve na politické a nepolitické/odborné, pre naše potreby ako politickú môžeme označiť funkciu **starostu** priamo volenú občanmi a jeho **zástupcu**, ktorého spomedzi členov zastupiteľstva volia poslanci. Kým starosta je volený na štyri roky, presné funkčné obdobie jeho zástupcu nie je určené a teoreticky môže byť hocikedy odvolaný a to aj bez uvedenia dôvodu.

¹⁷ § 42 ods.2 Zákonníka práce.

Osobitné postavenie majú **poslanci** – členovia zastupiteľstva, ktorí sú volení občanmi a to rovnako ako starosta na štyri roky. Zastupiteľstvo resp. komisie zásadne rokujú a rozhodujú v zbere. Sú síce orgánom výkonu miestnej samosprávy, ale nerozhodujú priamo v správnom konaní. Nepochybne ide o politické funkcie, pričom zákon umožňuje okrem straníckych nominantov kandidovať aj nestraničným kandidátom, a to na základe petície občanov.

Špecifické je postavenie **hlavného kontrolóra**. Volí a odvoláva ho obecné zastupiteľstvo a to na stanovenú dobu šiestich rokov. Postup je nasledovný: na zvolenie hlavného kontrolóra je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Ak ani jeden z kandidátov takú väčšinu nezískal, obecné zastupiteľstvo ešte na tej istej schôdzi vykoná druhé kolo volieb, do ktorého postúpia dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole volieb najväčší počet platných hlasov. V prípade rovnosti hlasov do druhého kola volieb postupujú všetci kandidáti s najväčším počtom platných hlasov. V druhom kole volieb je zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov. Pri rovnosti hlasov v druhom kole volieb sa rozhoduje žrebom. Zákon zároveň splnomocňuje zastupiteľstvo prijať uznesenie o podrobnostiach spôsobu vykonania voľby a náležitostiach prihlášky. Hlavnému kontrolórovi vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. Starosta je povinný s právoplatne zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu najneskôr v deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra. Deň nástupu do práce sa určí na deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra. Zabezpečuje sa tak naplnenie nároku zvoleného kandidáta na uzavretie pracovného pomeru; okrem toho starosta ako štatutár obce tu má túto povinnosť výslovne zdôraznenú. Hlavný kontrolór je teda s obcou v pracovnoprávnom vzťahu. Pri výkone svojej funkcie je zamestnancom obce. Okrem osobitných ustanovení, ktoré v súvislosti s ním obsahuje zákon o obecnom zriadení, sa na neho vzťahujú všetky ustanovenia zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme. Predpoklady na výkon tejto funkcie sú uvedené v zákone o obecnom zriadení¹⁸ a uchádzač o túto pracovnú pozíciu musí mať ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie.¹⁹ Formálne ide o odbornú funkciu a očakáva sa jej nezávislý a nestranný výkon.

4. OBSADZOVANIE MIEST ČLENOV RIADIACICH, KONTROLNÝCH A DOZORNÝCH ORGÁNOV PRÁVNICKÝCH OSÔB

V nasledujúcom texte v krátkosti priblížime obsadzovanie miest členov riadiacich, kontrolných a dozorných orgánov právnických osôb založených podľa Obchodného zákonníka, pričom sa pozrieme na nasledovné typy firiem:

- akciová spoločnosť,
- spoločnosť s ručením obmedzeným.

¹⁸ § 18a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

¹⁹ Hlavný kontrolór, ktorý je zvolený do funkcie podľa predpisov platných do 30. júna 2004 a nespĺňa podmienku dosiahnutého vzdelania podľa § 18a ods. 1, zostáva naďalej vo funkcii. Vzdelanie podľa § 18a ods. 1 je tento hlavný kontrolór povinný dosiahnuť najneskôr do 1. marca 2005, inak sa má za to, že sa v tento deň svojej funkcie vzdal. Tu dáva zákon o obecnom zriadení možnosť doplniť si požadované vzdelanie kontrolórom, ktorí sú vo funkcii, ale požiadavku kvalifikačných predpokladov nespĺňajú.

4.1. AKCIOVÁ SPOLOČNOSŤ

Akciová spoločnosť (ďalej len „a.s.“) je spoločnosť, ktorej základné imanie je rozvrhnuté na určitý počet akcií s určitou menovitou hodnotou. Spoločnosť zodpovedá za porušenie svojich záväzkov celým svojím majetkom. Akcionár neručí za záväzky spoločnosti. Hlavnými orgánmi akciovej spoločnosti sú **predstavenstvo** a **dozorná rada**, pričom akcionári majú právo uplatňovať si svoje práva hlavne prostredníctvom **valného zhromaždenia** (ďalej len „VZ“).

- **Valné zhromaždenie**

VZ je najvyšší orgán a je tvorený akcionármi, sila akcionára závisí od počtu akcií ktorými disponuje. Zástupcom obce na VZ môže byť len fyzická osoba, okrem starostu to môže byť aj iná osoba a to na základe plnomocenstva. Plná moc pritom musí byť podpísaná starostom. Starosta buď sám alebo na základe návrhu zastupiteľstva určí aj osobu (z radov poslancov alebo úradníkov, ale i inú – napríklad externého odborníka – právnik, ekonóm či technik), ktorá obec na VZ zastupuje, ak sám nevyužije právo účasti a hlasovania. Táto informácia je verejne dostupná. Pričom výber osoby, ktorá zastupuje starostu na VZ na základe plnomocenstva, by mal byť aj riadne zdôvodnený.

- **Predstavenstvo akciovej spoločnosti**

Predstavenstvo je **štatutárnym orgánom** spoločnosti, ktorý riadi činnosť a. s. a koná v jej mene. Členov predstavenstva volí a odvoláva VZ z akcionárov alebo iných osôb na dobu určenú v stanovách, ktorá nesmie presiahnuť päť rokov. Stanovy môžu určiť, že členov predstavenstva volí a odvoláva dozorná rada spôsobom v nich uvedeným. Orgán, ktorý volí členov predstavenstva, zároveň určí, ktorý z členov predstavenstva je predsedom predstavenstva.

Zákon o obecnom zriadení²⁰ vyslovene uvádza, že obecnému zastupiteľstvu je vyhradené „...schvaľovať zástupcov obce do orgánov spoločnosti...“ Čiže konkrétny návrh zástupcu obce do predstavenstva danej a. s. schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Zákon pritom nešpecifikuje, kto a akým spôsobom navrhne obecnému zastupiteľstvu návrh zástupcu obce v a. s. a aké musí daná navrhovaná osoba spĺňať plošne stanovené odborné predpoklady. Členom orgánu môže byť ten, kto spĺňa všeobecné podmienky – spôsobilosť na právne úkony, bezúhonnosť a len výnimočne sa vyžadujú isté kvalifikačné predpoklady (ak napríklad spoločnosť vykonáva špecifický druh podnikania, zákon alebo stanovy môžu určiť, že v orgáne spoločnosti môže byť len tá osoba, ktorá spĺňa všetky kvalifikačné predpoklady v danom odbore a má aj potrebnú prax).

- **Dozorná rada akciovej spoločnosti**

Vzhľadom na vyššie uvedenú poznámku týkajúcu sa právomoci obecného zastupiteľstva (zákon o obecnom zriadení²¹ vyslovene uvádza, že zastupiteľstvu je vyhradené „...schvaľovať zástupcov obce do orgánov spoločnosti...“) aj pri členoch dozornej rady (ďalej len „DZ“) v princípe platí to, že jej členovia sú kreovaní VZ a členovia VZ sú schvaľovaní obecným zastupiteľstvom. Konkrétny návrh zástupcu obce do DZ danej a. s. schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Zákon pritom nešpecifikuje, kto a akým spôsobom navrhne obecnému zastupiteľstvu návrh zástupcu obce v DZ a aké musí navrhovaná osoba spĺňať plošne stanovené odborné predpoklady.

²⁰ v § 11 ods. 4 písm. k) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

²¹ Tamtiež.

Členom DZ môže byť len fyzická osoba, nesmie však byť zároveň členom predstavenstva, prokuristom alebo osobou oprávnenou podľa zápisu v obchodnom registri konať v mene spoločnosti. Zároveň je potrebné uviesť, že musí spĺňať všeobecné podmienky – spôsobilosť na úkony, bezúhonnosť a len výnimočne sa vyžadujú isté kvalifikačné predpoklady (ak napríklad spoločnosť vykonáva špecifický druh podnikania, zákon alebo stanovy môžu určiť, že v orgáne spoločnosti môže byť len tá osoba, ktorá spĺňa všetky kvalifikačné predpoklady v danom odbore a má aj potrebnú prax).

Členovia DZ sa volia na obdobie určené stanovami, ktoré však nesmie byť dlhšie ako päť rokov. DZ dohliada na výkon pôsobnosti predstavenstva a uskutočňovanie podnikateľskej činnosti spoločnosti. Musí mať najmenej troch členov. Dve tretiny členov DZ volí a odvoláva VZ a jednu tretinu zamestnanci spoločnosti, ak má spoločnosť viac ako 50 zamestnancov v hlavnom pracovnom pomere v čase voľby. Stanovy môžu určiť vyšší počet členov DZ volených zamestnancami, ale tento počet nesmie byť väčší než počet členov volených VZ; môžu takisto určiť, že zamestnanci volia časť členov DZ aj pri menšom počte zamestnancov spoločnosti.

4.2. SPOLOČNOSŤ S RUČENÍM OBMEDZENÝM

Spoločnosť s ručením obmedzeným (ďalej len „s. r. o.“) je spoločnosť, ktorú môže založiť aj jedna osoba, spoločnosť môže mať najviac 50 spoločníkov. Spoločnosť zodpovedá za porušenie svojich záväzkov celým svojím majetkom. Spoločník ručí do výšky svojho nesplateného vkladu.

Najvyšším orgánom s. r. o. je valné zhromaždenie, ktoré tvoria spoločníci. Zákon o obecnom zriadení²² vyslovene uvádza, že zastupiteľstvu je vyhradené „...schvaľovať zástupcov obce do orgánov spoločnosti...“ V praxi to znamená, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o tom, kto bude obec zastupovať vo VZ. Môže to byť len fyzická osoba, okrem starostu to môže byť aj iná osoba a to na základe plnomocenstva. Zákon nešpecifikuje, kto a akým spôsobom navrhne obecnému zastupiteľstvu návrh zástupcu obce vo VZ a aké musí daná navrhovaná osoba spĺňať odborné predpoklady. Platia len všeobecné pravidlá, ktoré sme uviedli v časti o predstavenstve akciovkej spoločnosti.

Štatutárnym orgánom je jeden alebo viac konateľov. Spoločnosť musí mať zo zákona svojho **konateľa**. Ak je konateľov viac, je oprávnený konať každý z nich samostatne, ak spoločenská zmluva alebo stanovy neustanovujú inak. Prví konatelia sa vyslovene určia v spoločenskej zmluve, následne personálne zmeny sú v kompetencii zhromaždenia spoločníkov. Zákon nešpecifikuje, kto a akým spôsobom navrhne obecnému zastupiteľstvu návrh na konateľa s. r. o. a aké musí daná navrhovaná osoba spĺňať odborné predpoklady. Konateľ musí byť občan SR, spôsobilý na právne úkony, bezúhonný a nesmú sa na neho vzťahovať prekážky na prevádzkovanie živnosti a v stanovených prípadoch musí aj spĺňať isté kvalifikačné predpoklady.

Obchodný zákonník umožňuje zriadiť **DZ** v prípade, že tak určuje spoločenská zmluva. Volí ju VZ a musí mať najmenej troch členov. Zákon nešpecifikuje kto a akým spôsobom navrhne obecnému zastupiteľstvu návrh zástupcu obce v DZ s.r.o. a aké musí daná navrhovaná osoba spĺňať odborné predpoklady. Na členov DR sú kladené obdobné podmienky ako na konateľa.

²² v § 11 ods. 4 písm. k) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Obchodný zákonník umožňuje zriadiť aj funkciu **prokuristu**,²³ prokurista je splnomocnený na všetky právne úkony, ku ktorým dochádza pri prevádzke podniku, aj keď sa na ne inak vyžaduje osobitné splnomocnenie. Prokúru možno udeliť len fyzickej osobe. Vyberá ho VZ. Prokúra je osobitným druhom zastúpenia spoločnosti. Prax ukazuje, že prokuristi sú väčšinou osoby s právnickým, ekonomickým alebo iným odborným vzdelaním.

4.3. SPOLOČNÉ ODPORÚČANIA PRE VÝBER ZÁSTUPCOV OBCE DO ORGÁNOV OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTI

Obchodná spoločnosť je de iure oddelená od samotnej obce. Pri obsadzovaní jej orgánov sú iné možnosti, ak je jediným akcionárom (spoločníkom) obec, iné je to v prípade, ak má väčšinový resp. menšinový podiel. Preto odporúčame mať jasné a vopred dohodnuté pravidlá, kto zastupuje obec na VZ a aký je jeho mandát. Každé rozhodnutie tohto typu by malo byť verejne dostupné a riadne zdôvodnené.

Zároveň odporúčame obecnému zastupiteľstvu jasne zdefinovať odborné predpoklady, ktoré musí spĺňať ich zástupca v jednotlivých orgánoch obchodných spoločností. Ich výber odporúčame uskutočniť výberových konaní a upraviť uvedené náležitosti v internom predpise obce – napríklad vo VZN. Vzorom môžu byť *Spoločné zásady pre fungovanie akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu*, ktorými sa zaviedli pomerne jasné pravidlá týkajúce sa napríklad výberových konaní či osobnej majetkovej zodpovednosti členov týchto orgánov spoločnosti.

Je vhodné, ak sú v orgánoch obchodných spoločností aj poslanci, pričom odporúčame ich účasť hlavne v dozorných orgánoch. Zároveň by ale následne mali byť stanovené pravidlá, ako zástupcovia obce o svojej činnosti budú informovať. Možnosť byť v orgánoch podnikateľských subjektov zo strany starostu alebo poslancov upravuje ústavný zákon č. 357/2004 Z. z o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcie verejných funkcionárov.

5. OBSADZOVANIE MIEST VEDÚCICH ZAMESTNANCOV

V prvom rade musíme dať odpoveď na otázku, **ko je v organizácii vedúcim zamestnancom**. Pri určení **vedúceho zamestnanca** si pomôžeme jednoduchou definíciou:

Vedúci zamestnanec je ten, ktorý riadi iných zamestnancov. Na obecnom úrade je to prednosta alebo vedúci odboru, u ROPO – štatutár (napríklad riaditeľ školy,²⁴ riaditeľ kultúrneho strediska alebo riaditeľ obecnej firmy, ktorá ma na starosti napríklad technické služby, odpadové hospodárenie...). Pomocníkom je organizačná štruktúra či organizačný poriadok príslušnej organizácie, úradu²⁵ alebo iná vnútorná smernica, ktorá upravuje jej organizáciu.

²³ § 14 Obchodného zákonníka.

²⁴ V podmienkach miestnej samosprávy sú školy a školské zariadenia, ktoré majú vlastnú právnu subjektivitu a tie, ktoré sú bez právnej subjektivity. Zamestnanci v druhej kategórii spadajú priamo pod starostu v pracovnoprávných veciach. Výberové konanie na obsadenie miesta riaditeľa školy sa riadi ustanoveniami zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve (výberovou komisiou je príslušná školská rada). Tejto problematike sa bližšie v tejto príručke nevenujeme.

²⁵ Existencia organizačného poriadku nie je povinnosťou. Avšak jeho existencia sa odporúča, okrem iného zvyšuje prehľadnosť inštitúcií verejného sektora.

Výber vedúcich zamestnancov sa môže uskutočňovať nasledujúcimi spôsobmi:

- rozhodnutím, teda vymenovaním štatutárom alebo kolektívnym orgánom, bez predchádzajúceho výberového konania,
- rozhodnutím štatutára alebo kolektívneho orgánu, vymenovaním kolektívnym orgánom, ktorému predchádza výberové konanie.

Rámcový postup pre obsadenie miest vedúcich zamestnancov je upravený v zákone č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme. Tento zákon definuje základné požiadavky na spôsob výberu vedúcich zamestnancov a pokúša sa predovšetkým o obmedzenie svojvôle jednotlivca pri výbere vedúceho zamestnanca. Cieľom je zabezpečiť kvalitné personálne obsadenie miest na príslušné miesta v miestnej samospráve. To znamená vybrať prostredníctvom výberových konaní na príslušné miesto jednotlivca, u ktorého kombinácia jeho osobnostných predpokladov, riadiacich schopností a odborných znalostí preukázaných v rámci výberového konania dáva najvyššiu pravdepodobnosť, že sa zabezpečí úspešné plnenie zverených úloh.

Zákonná povinnosť²⁶ postupovať pri výbere vedúceho zamestnanca spôsobom **výberového konania** je pri miestach:

- štatutára,
- ďalších vedúcich zamestnancoch, u ktorých to určuje pracovný poriadok.

V tejto súvislosti odporúčame, aby bol organizačný poriadok príslušnej organizácie spadajúcej do pôsobnosti miestnej samosprávy verejne dostupný a aby boli jasne stanovené požiadavky na výberové konania na miesta vedúcich zamestnancov.

Podľa zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme sa miesto vedúceho zamestnanca obsadzuje na základe výsledkov výberového konania napríklad v nasledujúcich organizáciách miestnej samosprávy:

- v obci – obecný úrad,
- právnické osoby zriadené obcou – ROPO (napríklad o školské zariadenie či kultúrne stredisko),
- právnické osoby založené obcou, ak majetková účasť alebo súčet majetkovej účasti obce je viac ako 67% – napríklad Dopravný podnik Bratislava, a. s., Technicko-hospodárske služby (zvyčajne bývajú vo forme a. s. alebo s. r. o.),
- iné právnické osoby založené obcou, u ktorých väčšina členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje obec – napríklad domov opatrovatel'ských služieb.

5.1. VÝBEROVÉ KONANIE

Za najtransparentnejší postup pri výbere zamestnanca považujeme výberové konanie. Ako vyplývalo z tabuľky 1, výberové konanie sa povinne uplatňuje pri miestach vedúcich zamestnancov – štatutárov (v prípade iných vedúcich je to fakultatívne upravené v pracovnom poriadku). Môže sa používať aj ako dobrovoľná metóda pri obsadzovaní iných postov. V nasledujúcom texte vám preto ponúkame odporúčaný postup pri uskutočnení výberového konania.

²⁶ Ak osobitný predpis neustanovuje voľbu alebo vymenúvanie vedúceho zamestnanca kolektívnym orgánom.

Pri príprave výberového konania si musíte definovať:

- požiadavky, ktoré musí uchádzač o stanovené pracovné miesto spĺňať,
- nástroje, ktorými sa stanovené požiadavky overujú,
- procesy realizácie výberových konaní.

Bližšie sa im budeme venovať v nasledujúcom texte.

5.1.1. Definovanie požiadaviek, ktoré musí uchádzač o stanovené pracovné miesto spĺňať

Výberovým konaním na obsadenie pracovného miesta v mestách/obciach Slovenska sa overujú:

- základné predpoklady, ktoré určuje zákon o výkone prác vo verejnom záujme,
- odborné znalosti,
- schopnosti a osobnostné predpoklady.

Základné predpoklady pre výkon práv vo verejnom záujme podľa zákona o výkone prác vo verejnom záujme sme uviedli v časti 2. *Základné pravidlá výberu zástupcov obce v orgánoch právnických osôb a zamestnancov obce* tejto kapitoly, keďže ich musí splniť každá (okrem manuálnych zamestnancov, členov predstavenstva a dozornej rady, ktorí nemajú s príslušnou organizáciou zároveň pracovný pomer/pracovnú zmluvu) fyzická osoba uchádzajúca sa o voľné pracovné miesto v pôsobnosti obce. Nezabudnite, že uvedené predpoklady musí zamestnanec spĺňať po celý čas výkonu práce vo verejnom záujme.

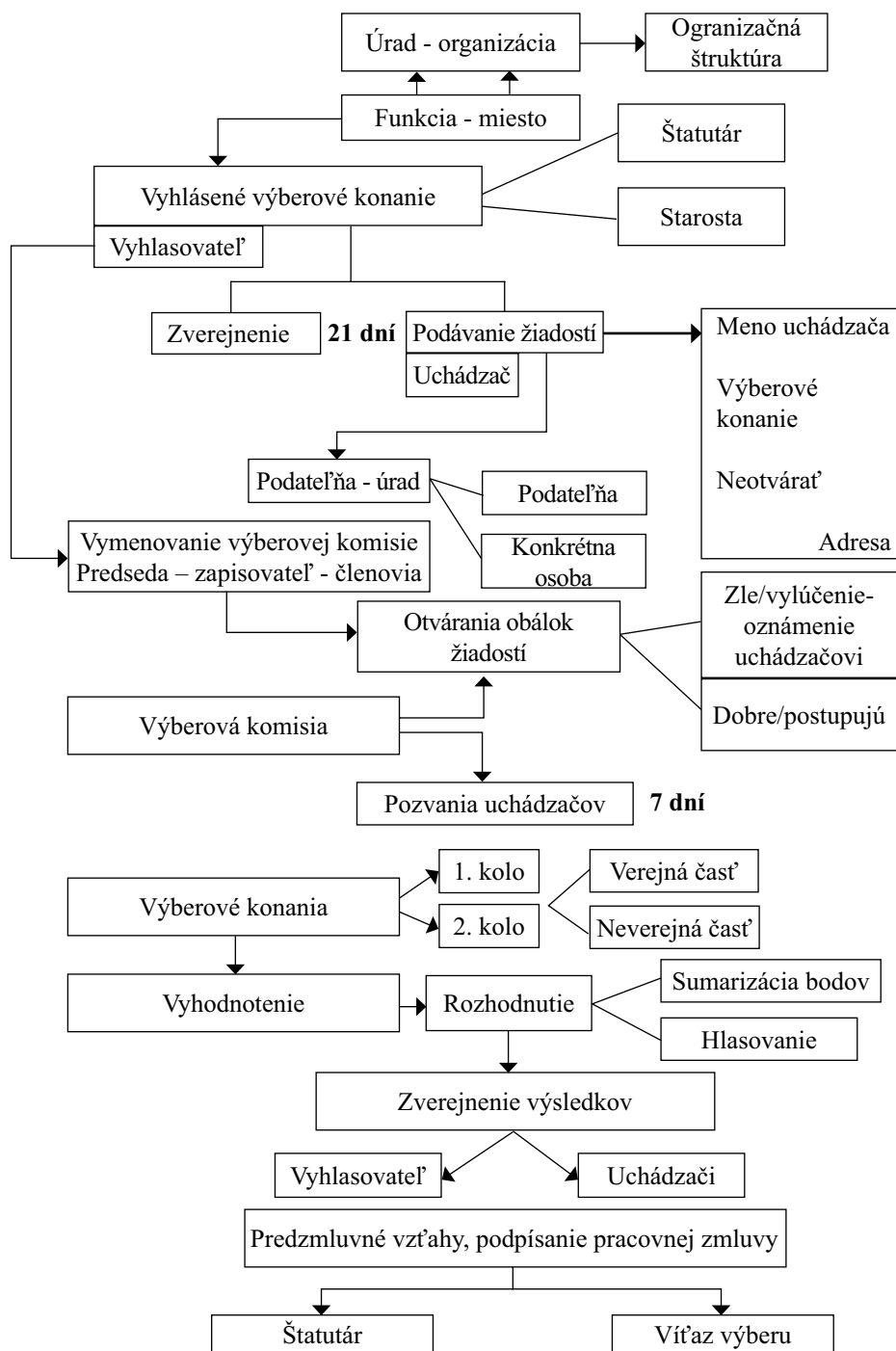
5.1.2. Nástroje, ktorými sa stanovené požiadavky overujú

Základné predpoklady uchádzača overujte na základe predložených dokumentov uchádzača. Napríklad bezúhonnosť sa preukazuje odpisom registra trestov nie starším ako tri mesiace. Odpis je potrebný v súvislosti s tým, že zákon o výkone prác vo verejnom záujme vyžaduje tzv. nulovú toleranciu, kde sú uvedené všetky trestné činy, aj zahladené. Odborné znalosti uchádzača odporúčame overovať písomným testom, ktorý uchádzač absolvuje v mieste konania výberového konania. Schopnosti a osobnostné predpoklady uchádzača odporúčame overovať psychotestom a hĺbkovým osobným pohovorom, ktoré uchádzač absolvuje v mieste konania výberového konania.

5.1.3. Procesy realizácie výberových konaní

Výberové konania na miesto vedúceho zamestnanca sa uskutočňujú v súlade so zákonom o výkone prác vo verejnom záujme. Na základné prvky procesu výberového konania poukazuje schéma 3.

Schéma 3
Proces výberového konania



K jednotlivým procesným krokom trochu podrobnejšie.

- **Vyhlásenie výberového konania**

Výberové konanie vyhlasuje²⁷ zamestnávateľ v tlači alebo v iných všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie, ktorými sú najmä televízia, rozhlas a internet. V obciach a malých mestách napríklad vyvesenie na úradnej tabuli, oznamy v miestnom rozhlase, oznámenie na verejnom rokovaní atď.

Výberové konanie sa vyhlasuje najmenej tri týždne pred jeho začatím.

vyhlásenie —————21 dní —————výber

Oznámenie o vyhlásení výberového konania by malo obsahovať:

- názov zamestnávateľa vrátane obce, kde je sídlo zamestnávateľa,
- funkcia, ktorá sa obsadzuje výberovým konaním,
- kvalifikačné predpoklady a osobitné kvalifikačné predpoklady na vykonávanie funkcie podľa osobitného predpisu,²⁸
- iné kritéria a požiadavky v súvislosti s obsadzovanou funkciou,
- zoznam požadovaných dokladov,
- dátum a miesto podania žiadosti o účasť na výberovom konaní.

- **Výberová komisia**

Pri tvorbe výberovej komisie odporúčame venovať pozornosť viacerým jej atribútom:

- *Menovanie členov výberovej komisie*

Právomoc menovať členov výberovej komisie pri výberových konaniach na úrovni miestnej samosprávy v praxi prináleží nasledovne:

- zamestnávateľ, ktorý vyhlásil výberové konanie, zriadi výberovú komisiu a vymenuje jej členov (napríklad riaditeľ školy na miesto zástupcu, vedúceho ekonóma).
- členov výberovej komisie pri výberovom konaní **na miesto štatutárneho orgánu** vymenúva zriaďovateľ alebo zakladateľ (napríklad na úrovni obce menovací dekrét podpisuje starosta, de iure teda on robí výber).

- *Počet členov výberovej komisie*

Výberová komisia má najmenej troch členov, z ktorých najmenej jedného člena určí zástupca zamestnancov. Celkový počet členov výberovej komisie je nepárny. Komisia teda môže mať 3 – 5 – 7 atď. členov. Horná hranica nie je obmedzená resp. stanovená, nemalo by ale ísť o neprimerane vysoký počet osôb.

²⁷ Podľa § 5 ods. 3 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

²⁸ Napríklad zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády SR č. 156/2002 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov v zdravotníctve, nariadenie Ministerstva školstva SR č. 41/1996 Zb. o odbornej a pedagogickej spôsobilosti pedagogických pracovníkov v znení neskorších predpisov.

Členovia výberovej komisie sa môžu vyberať trebárs žrebovaním. Napríklad zamestnávateľ určí, aké predpoklady má spĺňať člen výberovej komisie, spraví sa nábor a zoznam ľudí, ktorí ich spĺňajú. Pri konkrétnom výbere sa komisia zostaví žrebovaním.

Keďže v danej oblasti neexistuje jasná právna úprava, môžeme robiť analógiu s volebnými komisiami alebo komisiami vo verejnom obstarávaní. Odporúčame preto, aby sa do výberovej komisie vymenovali napríklad:

- odborníci na žiadanú kvalifikáciu z obecného úradu,
- poslanci z príslušných komisií. Odporúčame týchto členov výberovej komisie vyberať metódou náhodného výberu, pričom ich počet by nemal byť viac než 1/3 alebo 1/2 všetkých členov výberovej komisie.

Dôveryhodnosť výberu môže byť posilnená umožnením participácie občanov pri výberovom procese. Existujú dve možnosti – buď ako člen výberovej komisie alebo ako monitorujúci prvok. Ak o členstvo v komisii alebo monitoring majú záujem viacerí aktívni občania, taktiež odporúčame použiť metódu náhodného výberu.

V prípade pochybnosti o nezáujatosti odporúčame uskutočniť „preverenie“. Viac sa mu venujeme v nasledujúcom bode.

Vo výberovej komisii sa môže rozhodovať jednoduchou väčšinou. Komisia by na prvom stretnutí mala určiť pravidlá, ustanoviť „predsedu“, zapisovateľa, stanoviť kvóra na uznášaniaschopnosť a rozhodovanie. Tieto dokumenty by mali byť verejne známe a to tak uchádzačom, ako aj verejnosti.

○ *Predpojatost' členov výberovej komisie*

Na možný konflikt záujmov členov výberovej komisie sa môžeme pozerať cez pravidlo zákazu diskriminácie a možnosti žalovať – odvolať sa na súde. O zákaze diskriminácie hovorí zákon o výkone prác vo verejnom záujme:²⁹

„Výberové konanie sa uskutočňuje bez akýchkoľvek obmedzení a priamej a nepriamej diskriminácie podľa pohlavia, sexuálnej orientácie, manželského a rodinného stavu, rasy, farby pleti, jazyka, veku, zdravotného stavu, viery a náboženstva, politického alebo iného zmysľania, odborovej činnosti, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo k etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia s výnimkou prípadu, ak to ustanovuje zákon alebo ak je na výkon práce vecný dôvod, ktorý spočíva v predpokladoch alebo požiadavkách a v povahe práce, ktorú má zamestnanec vykonávať“.

Ide najmä o to, aby vo výberovej komisii neboli vopred potenciálne zaujaté osoby, napríklad príbuzní, obchodne spriaznení, ľudia v možnom alebo prebiehajúcim spore atď. Ak ste zodpovední za menovanie výberovej komisie, ste na strane uchádzača alebo monitorujeme výberový proces, pri skúmaní zaujatosti jednotlivých členov výberovej komisie nezabudnite na toto pravidlo zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Preto odporúčame dať jednotlivým členom výberovej komisie podpísať čestné vyhlásenie

²⁹ § 5 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

o tom, že člen výberovej komisie nie je uchádzačom, nie je s uchádzačom v príbuzenskom ani inom obdobnom vzťahu.

● **Samotný výber – odporúčaný postup**

Vyhlasovateľ alebo výberová komisia musí overiť, či uchádzač spĺňa základné predpoklady tohto konania podľa zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Ak predpoklady nespĺňa, oznámi túto skutočnosť uchádzačovi písomne. Ak ich spĺňa, organizátor, teda vyhlasovateľ – štatutár, **písomne** pozve uchádzača na výberové konanie najmenej sedem dní pred jeho začatím. Výberová komisia musí uviesť dátum, miesto, hodinu výberového konania a miesto, kde sa výberové konanie uskutoční.

Výberové konanie sa uskutočňuje písomnou formou alebo pohovorom, alebo písomnou formou a pohovorom. Výberové konanie sa uskutočňuje v jednom alebo v dvoch kolách. V dvojkolovom prípade:

- v prvom kole sa overujú odborné znalosti uchádzača, ktoré sú potrebné alebo vhodné vzhľadom na povahu povinností, ktoré bude vykonávať;
- v druhom kole sa zisťujú schopnosti a osobnostné vlastnosti uchádzača, ktoré sú potrebné alebo vhodné vzhľadom na povahu povinností, ktoré má vykonávať.

Pred začatím výberového konania oznámi organizátor výberového konania prítomným uchádzačom pravidlá výberového konania a najnižšiu hranicu úspešnosti uchádzača v jednotlivých kolách výberového konania, ktorej dosiahnutie je nevyhnutné na jeho úspešné absolvovanie.

Cieľom prvého kola výberového konania je overovanie odborných znalostí uchádzača. V praxi sa osvedčilo aj overenie zručností – napríklad priamo práca s počítačom, strojopis, internetom a pod. Odborné znalosti uchádzača sa overujú písomným testom. Osobitnú pozornosť by mal orgán poverený organizovaním výberového konania venovať príprave písomných testov, tak aby sa minimalizoval priestor pre zneužitie. Je dôležité rozhodnúť napríklad nasledovné:

- kto bude otázky pripravovať,
- kde budú uložené,
- kto k nim má prístup.

Databáza otázok môže obsahovať napríklad 200 otázok. Databáza by mala obsahovať balíky otázok pre kategóriu vedúceho zamestnanca a vecnú oblasť. V rámci jedného balíka môžu byť otázky odstupňované podľa ich váhy (počtu bodov, ktoré môže uchádzač získať: 1 – 4). Otázky majú formu „testových otázok“, t. j. pri každej sú uvedené štyri možné odpovede, z ktorých len jedna je správna.

Na každé výberové konanie sa generujú otázky z databázy. Kľúčom ku generovaniu otázok je zadanie vecnej oblasti (napríklad stavebné konanie), kategórie vedúceho zamestnanca a váhy otázky (obtiažnosť). Maximálny počet bodov, ktoré je možné v teste získať je napríklad 60. Otázky z databázy sa generujú bezprostredne pred konaním výberovým konaním, napríklad ich žrebovaním. Môže ich žrebovať „predseda“, najstarší člen komisie alebo dokonca „nečlen“.

Pre všetkých uchádzačov na konkrétnu pozíciu vedúceho zamestnanca sa použije rovnaký test. Testy sa nanovo generujú pri každom výberovom konaní.

Testy z vygenerovaných otázok sa odovzdajú predsedovi výberovej komisie v deň konania výberového konania v zapečatenej obálke. Predseda výberovej komisie alebo poverená osoba odpečatí obálku za prítomnosti uchádzačov a ďalších členov komisie bezprostredne pred uskutočnením testu.

Pred začiatkom písomného testu oznámi príslušný orgán prítomným uchádzačom najnižší počet bodov, ktorý je potrebné dosiahnuť na postup do druhého kola výberového konania. Uchádzači majú na vypracovanie odpovedí v teste **stanovený limit** – napríklad 20 minút.

- **Hodnotenie výsledkov testu – odporúčaný postup**

Najnižší počet bodov v písomnom teste, ktorý je potrebné dosiahnuť na postup do druhého kola výberového konania je 45. Správnosť odpovedí v teste kontrolujú poverení zamestnanci. Keďže o činnosti komisie rozhoduje komisia – tá určí kto bude kontrolovať správnosť odpovedí.

Do druhého kola výberového konania postupujú všetci uchádzači, ktorí splnili podmienku dosiahnutia minimálneho počtu bodov (45) v písomnom teste.

Druhé kolo výberového konania môže byť zamerané na overovanie schopností a osobnostných vlastností uchádzača. Zisťuje sa teda, či uchádzač, ktorý spĺňa základné a odborné predpoklady, má aj osobnostné vlastnosti a schopnosti potrebné na vykonávanie funkcie vedúceho zamestnanca. Druhé kolo je možné uskutočniť v deň absolvovania písomného testu odborných znalostí, prípadne sa môže uskutočniť neskôr.

Schopnosti uchádzača, ktoré sú potrebné alebo vhodné vzhľadom na povahu povinností, ktoré má vykonávať vo funkcii príslušného vedúceho zamestnanca, sa overujú testom overenia schopností uchádzača a hĺbkovým osobným pohovorom pred výberovou komisiou.

- *Test overenia schopností uchádzača a hĺbkový osobný pohovor pred výberovou komisiou*

Cieľom prvého kola výberového konania je overenie vedomostných predpokladov. Druhé kolo je zamerané na overenie celkových schopností, ktoré sa môže uskutočniť viacerými spôsobmi. Príkladom je pohovor pre komisiou či absolvovanie psychologických testov.³⁰ Prípadne ich kombinácia, keď po skončení testu overenia schopností uchádzači absolvujú hĺbkový osobný pohovor pred výberovou komisiou.

Hĺbkový osobný pohovor uchádzača sa môže uskutočniť pre výberovou komisiou. Týmto nástrojom sa na základe 1 – 2 úloh/modelových situácií zisťujú schopnosti uchádzača na výkon funkcie príslušného vedúceho zamestnanca.

Pohovor sa uskutočňuje samostatne s každým uchádzačom. Pozostáva z dvoch častí, z ktorých každá sa sústreďuje na zisťovanie iných druhov schopností. Prvá časť pohovoru sa zameriava na zisťovanie analytických a argumentačných schopností uchádzača a jeho schopnosti efektívne komunikovať. Témy v rámci tejto časti sú všeobecnejšie, neslúžia na overenie odborných

³⁰ Na účely týchto výberových konaní sa používajú testy, napríklad podľa metodiky ELIGO. Na trhu je ich viac druhov. Testy overenia schopností je potrebné nastaviť podľa požadovaných osobnostných vlastností a schopností uchádzača.

znalostí uchádzača, hoci sú tematicky príbuzné problematike práce vo verejnom záujme. Uchádzač je na začiatku pohovoru informovaný, že sa od neho neočakáva jediná správna odpoveď, ale cieľom je overiť jeho schopnosť argumentovať na obranu svojej pozície.

Príklad možnej témy v rámci prvej časti pohovoru:

Mala by byť jednou z podmienok prijímania zamestnancov na pozíciu vedúceho zamestnanca v rámci inštitúcie spadajúcich pod pôsobnosť miestnej samosprávy znalosť príslušnej legislatívy, verejnej politiky v danom odbore a cudzieho jazyka? Ako sa podľa vás dá táto podmienka v súčasnosti splniť?

Druhá časť pohovoru sa zameriava na schopnosť uchádzača reagovať na špecifickejšie otázky/situácie z oblasti problematiky miestnej samosprávy a úloh, ktoré sa budú vyžadovať od vedúceho zamestnanca. Príklady možných otázok/situácií v rámci druhej časti pohovoru:

Aký je váš názor na potrebu spolupráce miestnej samosprávy s inými aktérmi na miestnej úrovni pri rozhodovaní o...? Poznáte subjekty, ktoré participujú na agende, ktorá spadá do vašej náplne? S ktorými orgánmi verejnej správy v príslušnej oblasti je podľa vás potrebné spolupracovať? Aké mimovládne organizácie pôsobia v tejto oblasti? Podnikatelia? Ako chcete podporiť spoluprácu s jednotlivými partnermi?

Na účely hĺbkových osobných pohovorov poverený orgán môže pripraviť a spravovať databázu úloh/modelových situácií. Návrhy otázok do databázy pripraví podľa vecnej príslušnosti. Databáza obsahuje pre každú časť pohovoru 25 otázok/situácií, pričom pre každé výberové konanie sa generujú po dve otázky/situácie na obidve časti pohovoru.

Otázky z databázy sa generujú bezprostredne pred konaním výberového konania. Pre všetkých uchádzačov na konkrétnu pozíciu predstaveného sa použijú rovnaké otázky. Tým sa napríklad zabezpečí aj objektivita. Otázky sa nanovo generujú pri každom výberovom konaní.

Vzhľadom na potrebu zabezpečiť odbornosť pri posudzovaní osobnostných vlastností uchádzačov navrhujeme zväziť možnosť, aby členovia výberovej komisie pred uskutočnením výberového konania absolvovali školenie na účely hodnotenia schopností uchádzačov preukázane počas hĺbkového osobného pohovoru.

• Hodnotenie uchádzačov

Výberová komisia zhodnotí výsledok výberového konania. Existuje niekoľko spôsobov, ako môže postupovať – napríklad pridelovaním bodov do predpripravenej hodnotiacej tabuľky alebo hlasovaním. Každý spôsob hodnotenia má svojej silné aj slabé stránky. Postup pri hodnotení však musí byť známy a jasný dopredu, tak aby mu každý člen výberovej komisie rozumel a aby sa predchádzalo možným manipuláciám počas výberu.

Na základe výsledkov výberového konania sa určí poradie uchádzačov a zverejní sa výsledok výberového konania, tak aby bolo dostupný každému uchádzačovi. S cieľom zvýšenia transparentnosti odporúčame, aby sa zverejnil zoznam uchádzačov a konečné poradie aj s výsledkami, aké dosiahli jednotliví uchádzači.

Výsledky, ktorými disponuje obec, spadajú do režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Môžu byť teda zverejnené, dobrovoľne alebo na žiadosť. Samozrejme s tými obmedzeniami, ktoré sú obsiahnuté v zákone o slobodnom prístupe k informáciám a súvisiacich predpisoch. Preto by bolo vhodné, aby priamo v podmienkach výberového konania bolo upravené, že účastníci súhlasia s tým, že bude zverejnený:

- o zoznam uchádzačov,
- o výsledok výberového konania v rozsahu meno a priezvisko uchádzača, vzdelanie a bydlisko resp. obec.

Odporúčame, aby uchádzači dali súhlas písomne, čím sa splní aj ustanovenie zákona o ochrane osobných údajov.

Vyššie uvedené údaje by automaticky zverejnil vyhlasovateľ výberového konania.

Výberové konanie nie je rozhodovaním podľa správneho poriadku a teda voči nemu nemožno podať odvolanie. Neúspešný uchádzač sa ale môže domáhať, aby priebeh výberového konania preskúmal súd. Súd si môže vyžiadať všetky podklady, ktoré viedli ku konečnému výsledku.

Poradie uchádzačov je záväzné pri obsadzovaní voľných miest. Je to vyslovene uvedené v zákone o výkone prác vo verejnom záujme,³¹ spolu s dovetkom, že zamestnávateľ uzavrie pracovný pomer s uchádzačom podľa poradia. Teda napríklad ak sú dve voľné miesta, podpíše sa zmluva s prvými dvoma, ak je len jedno a prvý – alebo druhý – odmietne zmluvu podpísať, nastupuje ďalší v poradí.

● Ukončenie výberového konania

Výberová komisia písomne oznámi uchádzačovi výsledok výberového konania do desiatich dní od jeho skončenia. Odporúčame zverejniť zoznam uchádzačov a konečné poradie aj s výsledkami, aké dosiahli jednotliví uchádzači. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme vyslovene hovorí, že písomne treba informovať len uchádzača, ale platí vyššie uvedené, že ide o informáciu, ktoré je v „databáze“ obce.

Ak výberová komisia na základe výberového konania nevyberie uchádzača na obsadzovanie miesta vedúceho zamestnanca, pretože žiadny uchádzač nevyhovoval ustanoveným podmienkam, zamestnávateľ vyhlási nové výberové konanie.

Voľné miesto vedúceho zamestnanca možno obsadiť bez výberového konania len do vymenovania po úspešnom vykonaní výberového konania, a to najdlhšie na dobu **šest' mesiacov**.

Poradie uchádzačov je záväzné pre obsadenie funkcie, zamestnávateľ uzavrie pracovný pomer podľa poradia.

³¹ V § 5 ods. 6 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

- **Opravné prostriedky – právo neúspešného uchádzača**

Uchádzač, ktorý sa cíti poškodený v dôsledku nedodržania podmienok pri výberovom konaní, sa môže domáhať svojich práv na súde vrátane primeranej náhrady nemajetkovej ujmy v peniazoch.³²

V tejto súvislosti poukazujeme na istú podobnosť s procesom pri verejnom obstarávaní, avšak s tým rozdielom, že orgán, na ktorý sa uchádzač resp. poškodený obracia, je priamo súd.³³ Vecná a miestna príslušnosť súdu je upravená v Občianskom súdnom poriadku resp. aj v zákone o obecnom zriadení, kde je príslušným vo veciach, kedy rozhoduje obec, okresný súd.³⁴

V zákone o výkone prác vo verejnom záujme nie je vyslovene napísané, že do rozhodnutia súdu nemožno považovať výberové konanie za právoplatné. Preto odporúčame so žalobou podať aj návrh na predbežné opatrenie, ktorým by sa zakázalo obsadenie funkcie až do rozhodnutia súdu.

5.2. ĎALŠIE ODPORÚČANIA

Pre zamestnávateľa

Na uskutočňovanie výberových konaní odporúčame vypracovať interný predpis, ktorý bude verejne dostupný. Išlo by buď o VZN alebo internú smernicu (štatutára), obsahovalo by podrobnosti a konkrétnosti ako sa postupuje a ktoré informácie a v akej fáze sa zverejňujú automaticky. Zároveň odporúčame vypracovať interné tlačivá – napríklad čestné vyhlásenie člena výberovej komisie a pod. V rámci personálnej práce je tak isto vhodné vypracovať špecifikáciu požiadaviek na zamestnanca a popis jeho práce (nie je totožný s opisom pracovných činností, teda s pracovnou náplňou). Musí byť v súlade s Katalógom pracovných činností.

Pre zamestnanca

Odporúčame si pozorne naštudovať príslušné pravidlá – napríklad legislatívu a interné predpisy príslušného úradu, čo umožní poznať svoje práva a povinnosti. Prípadne odporúčame obrátiť sa na právnikov alebo odbory.

Pre watchdogovú mimovládnu organizáciu

Na základe zákona o prístupe k informáciám monitorovať výberové konania.

6. OBSADZOVANIE MIEST OSTATNÝCH ZAMESTNANCOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

V tomto kontexte máme na mysli také pracovné miesta, ktoré nie sú obsadzované výberovým konaním. Ide napríklad referentské miesta a niektoré pozície vedúceho zamestnanca.

³² § 5 ods. 10 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

³³ Tamtiež.

³⁴ Podľa § 27 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

6.1. PRÁVNA ROVINA

Zamestnávateľ je **povinný informovať** o voľných pracovných miestach na výkon práce vo verejnom záujme na mieste u zamestnávateľa, ktoré je zamestnancom, prístupne, napríklad na výveske, a umožniť zamestnancom a iným fyzickým osobám uchádzať sa o tieto voľné pracovné miesta.

Požiadavka na to, aby im bolo umožnené uchádzať sa o voľné pracovné miesta predpokladá definovanie postupu a časového rámca pri výbere zamestnanca zamestnávateľom. Tieto informácie musia byť známe všetkým.

Uchádzači predložia žiadosti podľa uvedených pokynov. Zamestnávateľ ich vyhodnotí a rozhodne o obsadení voľného pracovného miesta na základe posúdenia vhodnosti jednotlivých uchádzačov z hľadiska ich znalosti a schopnosti na výkon prác vo verejnom záujme.

V tomto prípade platí zásada rovnakého zaobchádzania, ak ide o prístup k zamestnaniu podľa § 41 ods. 8 Zákonníka práce, ďalej zákaz diskriminácie podľa § 13 Zákonníka práce, ako aj možnosť podávať sťažnosť zamestnávateľovi v súvislosti s porušením práv a povinností podľa § 13 ods. 6 Zákonníka práce.

6.2. ODPORÚČANIA

Pre zamestnávateľa

Aj pri zamestnávaní na uvedených pracovných miestach odporúčame upraviť postupy vnútornou smernicou. Zároveň odporúčame vypracovať špecifikáciu požiadaviek na zamestnanca a popis jeho práce (nie je totožný s opisom pracovných činností, teda s pracovnou náplňou). Musí byť v súlade s Katalógom pracovných činností.

Pre zamestnanca

- o možnosť podať sťažnosť,
- o obrátiť sa na odbory, inšpektorát práce alebo odborníkov.

Pre watchdogovú mimovládnu organizáciu

- o monitorovať dodržiavanie zákonných pravidiel a ich súlad s prípadnou internou smernicou,
- o poskytovať poradenstvo spojené s výberom pracovníkov.

7. OBSADZOVANIE MIEST NA VÝKON REMESELNÝCH, MANUÁLNYCH ALEBO MANIPULAČNÝCH PRÁČ S PREVAHOU FYZICKEJ PRÁCE

Právna rovina

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme sa nevzťahuje na zamestnancov, ktorí vykonávajú pracovné činnosti remeselné, manuálne alebo manipulačné s prevahou fyzickej práce. V tomto prípade sa postupuje podľa Zákonníka práce. Niektoré z činností môžu byť vykonávané na základe dohody o vykonaní práce (pričom nemôže ísť o opakovanú činnosť), prípadne na zmluvu o dielo, so živnostníkom a pod.

Odporúčania

Odporúčame zvýšiť transparentnosť aj pri obsadzovaní týchto pracovných miest. Napríklad aby zamestnávateľ informoval o uvedených voľných pracovných miestach na mieste u zamestnávateľa, ktoré je zamestnancom prístupné, ako aj na mieste, kde daná informácia bude prístupná aj ďalším potenciálnym uchádzačom. Ďalej odporúčame, aby zaviedol pravidlá na výber zamestnancov na uvedené pracovné miesta a aby pravidlá boli verejne dostupné.

8. ETICKÉ PRAVIDLÁ

Okrem spôsobu výberu sa v rámci tejto kapitoly príručky pozrieme aj na tzv. etické pravidlá, pod ktoré subsumujeme aj pravidlá pre riešenie konfliktu záujmov. Konkrétne pravidlá sú pre jednotlivé kategórie predstaviteľov a zamestnancov miestnej samosprávy definované v rôznych právnych predpisoch.

8.1. POLITICKÉ POZÍCIE

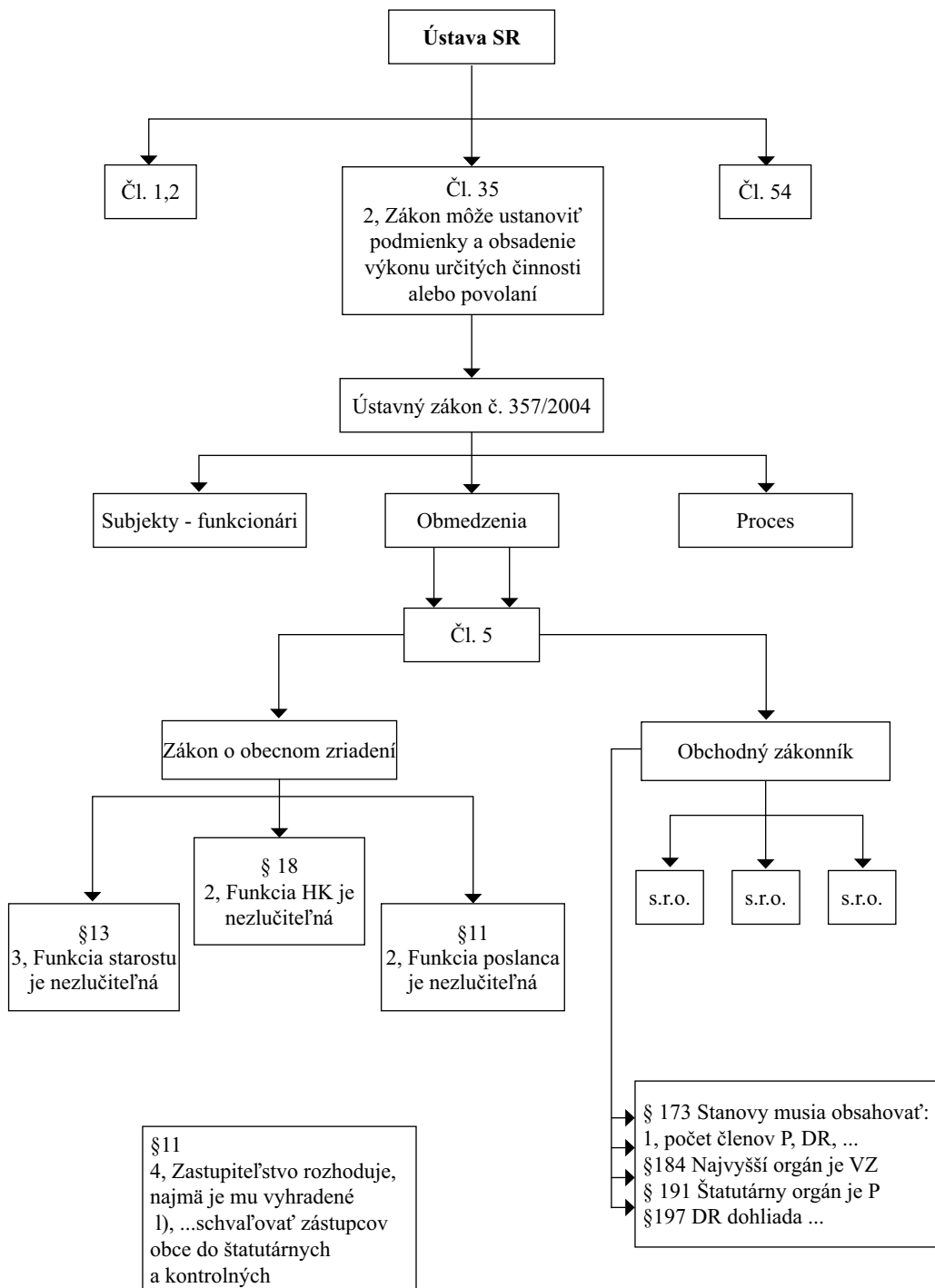
Jednotlivé politické pozície sme zadefinovali v tretej časti tejto kapitoly. Ide o starostu, poslancov a hlavného kontrolóra.

8.1.1. Starosta a poslanci

Na starostu a poslancov sa vzťahuje ústavný zákon č. 357/2004 Zb. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „zákon o konflikte záujmov“), tak ako na to poukazuje schéma 4.

Schéma 4

Pôsobnosť ústavného zákona o konflikte záujmov vo väzbe na miestnu samosprávu



Problematika konfliktu záujmov, nezlučiteľnosti (inkompatibility) a ďalšie povinnosti verejných činiteľov sú priamo upravené v **ústavnom zákone o konflikte záujmov**.³⁵

Uvedený zákon sa v kontexte miestnej samosprávy vzťahuje na:³⁶

- **starostov obcí,**
- **poslancov** mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach.³⁷

Inkompatibilita je upravená v **čl. 5**, kedy tento ústavný zákon o konflikte záujmov:

- ustanovuje **nezlučiteľnosť funkcie** verejného funkcionára/v našom prípade starostu alebo poslanca zastupiteľstva/ s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností,
- povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie.

Priamo týmto ústavným zákonom o konflikte záujmov sa zakazuje³⁸ verejným funkcionárom:

- byť **štatutárnym orgánom** alebo členom štatutárneho orgánu, **členom** riadiaceho, dozorného alebo kontrolného orgánu právnickej osoby vykonávajúcej podnikateľskú činnosť, okrem priamo uvedených výnimiek,³⁹
- **podnikať** s výnimkou výkonu povolania, ktoré môže vykonávať fyzická osoba za zákonom stanovených podmienok.⁴⁰ Citovaný odsek presne znie:

(2) Verejný funkcionár nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze. Verejný funkcionár nesmie podnikať, to sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.

Zákaz sa nevzťahuje⁴¹ na členstvo v orgáne právnickej osoby, ktoré vyplýva zo zákona alebo z výkonu funkcie verejného funkcionára.

Ústavný zákon o konflikte záujmov⁴² ustanovil, že zákaz členstva byť v orgánoch sa nevzťahuje na **zastupovanie** obce v orgánoch právnických osôb s majetkovou účasťou

³⁵ Schválený NR SR 26. mája 2004, publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 357/2004 Z. z., účinný od 1. októbra 2004.

³⁶ Podľa čl. 2 ods. 1 zákona č. 357/2004 Zb. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

³⁷ Nevzťahuje sa na poslancov obecných zastupiteľstiev.

³⁸ čl. 5 ods. 2 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

³⁹ čl. 5 ods. 4 až 6 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, zastupovanie obce v orgánoch s majetkovou účasťou obce atď.

⁴⁰ Napríklad slobodné povolania, živnosti atď.

⁴¹ Podľa ods. 3 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴² Priamo v čl. 5 ods. 4 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

obce a zároveň je uvedený,⁴³ že zákaz podnikat⁴⁴ sa **nevzťahuje** na poslancov územnej samosprávy.

Na zastupovanie obce v orgánoch s majetkovou účasťou obce sa nevzťahuje zákaz podnikania,⁴⁵ ak za členstvo v nich sa neposkytuje **finančná odmena**.⁴⁶ Zákaz **nepodnikania (živnosť a slobodné povolania) sa nevzťahuje na starostov** obcí.⁴⁷

Z vyššie uvedených citácií možno urobiť nasledovné závery :

- starosta (primátor) sa môže⁴⁸ pri podnikateľskom subjekte – a to aj bez majetkovej účasti obce (mesta) – zúčastňovať VZ alebo členskej schôdze a tam vykonávať vlastnícke práva a hlavne hlasovať,
- starosta (primátor) môže **zastupovať** obec (mesto) v **orgánoch** – teda najmä v predstavenstve alebo dozornej rade – právnických osôb s majetkovou účasťou obce (mesta), ale za členstvo v tomto orgáne **sa neposkytuje** finančná odmena.⁴⁹

Inkompatibilita je tiež upravená aj v iných právnych predpisoch. Konkrétne u starostu je to upravené v zákone o obecnom zriadení. V súčasnosti⁵⁰ je funkcia starostu nezlučiteľná s funkciou štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený. Pri negatívnom výklade potom môžeme vyvodiť, že v orgánoch ostatných právnických osôb starosta môže figurovať.

Na uvedené osoby sa viažu aj tzv. **oznamovacie povinnosti**:

- oznámenie o osobnom záujme,
- oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomeroch,
- postzamestnanecké oznámenie.

K jednotlivým oznámeniam trochu podrobnejšie.

- **Oznámenie o osobnom záujme**

V prípade, že verejný funkcionár sa zúčastňuje rokovania orgánu (komisia, rada alebo zastupiteľstvo...) a rokuje a rozhoduje sa o veci, na ktorej má osobný záujem, je povinný túto skutočnosť oznámiť – verejne – predtým, než na rokovaní vystúpi (resp. sa hlasuje). Oznámenie je povinný vykonať aj vtedy, ak ide o vec z ktorej má – môže mať – majetkový

⁴³ V čl. 5 ods. 6 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁴ Podľa čl. 5 ods. 2 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁵ Čl. 5 ods. 2 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁶ Podľa ods. 5 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁷ Čl. 5 ods. 6 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁸ V súlade s čl. 5 ods. 2 zákona č. 357/2004 Zb. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁴⁹ Uvedené je do istej miery v rozpore s Obchodným zákonníkom, ktorý predpokladá, že člen orgánu podpíše zmluvu o výkone funkcie – mandátnu zmluvu – ktorá je ale odplatná.

⁵⁰ Podľa § 13 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

prospech politický subjekt, ktorého je členom (nominantom) a je mu táto skutočnosť známa. Oznamenie je povinný orgán, na ktorého rokovani sa vykonalo, zaznamenať do zápisu alebo záznamu o rokovaní. Táto informácia je verejne dostupná.

- **Oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomeroch**

Uvedené oznámenie je verejný funkcionár povinný podať do:

- 30 dní odo dňa, kedy sa ujal funkcie,
- 31. marca každoročne v roku, kedy vykonáva funkciu.

V oznámení uvedie:

- či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti,
- aké zamestnania vykonáva,
- aké má funkcie,
- svoje príjmy v uplynulom kalendárnom roku,
- svoje majetkové pomery:
 - vlastníctvo nehnuteľností, vrátane bytu a nebytového priestoru,
 - vlastníctvo hnuťelnej veci nad 35-násobok minimálnej mzdy,
 - vlastníctvo majetkového práva alebo inej majetkovej hodnoty nad 35-násobok minimálnej mzdy,
 - existenciu záväzku, ktorého predmetom je peňažné plnenie v menovitej hodnote prevyšujúcej nad 35-násobok minimálnej mzdy.

Oznámenie podáva:

- starosta komisii zastupiteľstva,
- poslanec komisii zastupiteľstva.

Uvedené informácie by mali byť v súlade so zákonom o konflikte záujmov verejne dostupné.

- **Postzamestnanecké obmedzenia**

Starostovi, ktorý v období dvoch rokov pred skončením funkcie (uplynutie zákonnej doby, dobrovoľné alebo iné skončenie výkonu funkcie) rozhodol:

- o poskytnutí štátnej pomoci,
- poskytnutí alebo povolení inej podpory, výhody,
- odpustení povinnosti vyplývajúcej zo všeobecne záväzných právnych predpisov alebo individuálnych právnych aktov fyzickým osobám alebo právnickým osobám sa počas jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie sa **zakazuje**:
 - byť zamestnaný v pracovnom pomere alebo obdobnom vzťahu u tých osôb, ak je jeho mesačná odmena v tomto zamestnaní vyššia ako 10-násobok minimálnej mzdy;⁵¹
 - byť členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu tých osôb;
 - byť spoločníkom, členom alebo akcionárom tých osôb;
 - mať uzatvorenú zmluvu:
 - o prokúre,
 - mandátnu,
 - komisionársku,

⁵¹ Priemerná mesačná mzda zamestnanca hospodárstva SR za rok 2003 je 14 365 Sk (zdroj: Štatistický úrad SR).

- o sprostredkovaní,
 - o obchodnom zastúpení,
 - o tichom spoločenstve,
 - darovaciu;
- mať uzatvorenú zmluvu, ktorej obsahom je oprávnenie konať v mene tých osôb.

Uvedené oznámenia sa predkladajú komisii obecného zastupiteľstva, ktorej členom môže byť iba poslanec obecného zastupiteľstva.

Ďalšími právnymi predpismi, ktoré upravujú pravidlá pre správanie sa napríklad starostu a poslancov, sú zákon č. 522/2003 Z. z. a zákon č. 445/2004 Z. z., ktorými sa zmenil zákon o majetku obcí. Obec tak nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku na starostu, poslanca, šéfov obecných ROPO, prednostu obecného úradu, zamestnancov obce, hlavného kontrolóra či blízke osoby týchto subjektov, inak ako v obchodnej verejnej súťaži podľa Obchodného zákonníka. Obec zároveň nemôže previesť vlastnícke právo mimo obchodnej verejnej súťaže v zásade ani na právnické osoby (firmy), v ktorých vyššie uvedené subjekty pôsobia ako zakladatelia, vlastníci obchodného podielu, štatutári, resp. členovia riadiacich, výkonných alebo dozorných orgánov. Existuje však výnimka, ktorá hovorí, že na starostu, poslanca, prednostu, hlavného kontrolóra a ďalších možno aj bez obchodnej verejnej súťaže previesť byt, pozemok, podiel majetku obce, ktorým sa realizuje predkupné právo na hnutelnú vec so zostatkovou cenou nižšou ako 50 000 Sk.

Odporúčania

Pre zamestnávateľa

Odporúčame vypracovať interné tlačivá – napríklad na deklarovanie majetkových pomerov a ďalších vyššie uvedených oznámení.

8.1.2. Hlavný kontrolór

Ak zákon o obecnom zriadení neustanovuje inak, vzťahujú sa na hlavného kontrolóra všetky povinnosti zamestnancov a vedúcich zamestnancov, ktorí spadajú pod režim zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (napríklad podanie majetkového priznania do 30 dní od ustanovenia do funkcie, potom vždy do 31. marca každého roka a pod.).

Okrem toho **nesmie podnikat' alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť** bez súhlasu obecného zastupiteľstva a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Obmedzenia sa nevzťahujú na niektoré druhy činností, ktoré zákon presne vymenováva.⁵²

Zákon o obecnom zriadení⁵³ stanovuje **inkompatibilitu** funkcie hlavného kontrolóra. Ide o funkcie poslanca zastupiteľstva, starostu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec, iného zamestnanca obce, resp. podľa osobitného zákona, kde je napríklad uvedený zákon o prokurátoroch a čakateľoch prokuratúry.

⁵² Napríklad pedagogická, vedecká, literárna a obdobná činnosť.

⁵³ Odsek 2 v § 18 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Hlavný kontrolór, ktorý je **členom politickej strany alebo hnutia**, podľa novely zákona o obecnom zriadení prijatej 28. októbra 2004, už nie je povinný vzdať sa tohto členstva alebo urobiť právne relevantný úkon smerujúci k vzdaniu sa členstva do 1. októbra 2004.

Zároveň pre hlavného kontrolóra platia **procesné pravidlá získavania majetku obce** v princípe len formou obchodnej verejnej súťaže, tak ako to upravuje zákon o majetku obcí.

8.2. ZÁKONNÉ POVINNOSTI PRE ČLENOV ORGÁNOV OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTÍ

Obchodný zákonník vyslovene aj obsahuje isté **zákazy a príkazy** ktoré sa vzťahujú na členov orgánov spoločností a taktiež umožňuje aby jednotlivé spoločnosti v stanovách upravili aj ďalšie náležitosti.

Ide najmä o všeobecný **zákaz konkurencie**.⁵⁴ Obchodný zákonník definuje, ktorých osôb sa týka a v akom rozsahu podliehajú zákazu konkurenčného konania. Stanovy môžu bližšie špecifikovať alebo aj rozšíriť tieto náležitosti.

Pri akciové spoločnosti⁵⁵ je zákonným minimom ustanovenie, podľa ktorého **člen predstavenstva nesmie**:

- vo vlastnom mene alebo na vlastný účet uzavierať obchody, ktoré súvisia s podnikateľskou činnosťou spoločnosti;
- sprostredkovať pre iné osoby obchody spoločnosti;
- zúčastňovať sa na podnikaní inej spoločnosti ako spoločník s neobmedzeným ručením;
- vykonávať činnosť ako štatutárny orgán alebo člen štatutárneho alebo iného orgánu inej právnickej osoby s podobným predmetom podnikania, ibaže ide o spoločnosť, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje spoločnosť, ktorej štatutárneho orgánu je členom.

Stanovy pritom môžu ešte obsahovať aj ďalšie obmedzenia. V prípade porušenia týchto povinností a obmedzení spoločnosť je oprávnená požadovať, aby osoba, ktorá tento zákaz porušila, vydala prospech z obchodu, pri ktorom porušila zákaz konkurencie alebo previedla tomu zodpovedajúce práva na spoločnosť. Tým nie je dotknuté právo na náhradu škody.

Členovia predstavenstva sú **povinní** vykonávať svoju pôsobnosť s náležitou starostlivosťou, ktorá zahŕňa povinnosť vykonávať ju s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej akcionárov. Najmä sú povinní zaobstarať si a pri rozhodovaní zohľadniť všetky dostupné informácie týkajúce sa predmetu rozhodnutia, zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo spoločnosti spôsobiť škodu alebo ohroziť jej záujmy alebo záujmy jej akcionárov, a pri výkone svojej pôsobnosti nesmú uprednostňovať svoje záujmy, záujmy len niektorých akcionárov alebo záujmy tretích osôb pred záujmami spoločnosti.

⁵⁴ Upravený jednak v § 65 Obchodného zákonníka a v ustanoveniach, ktoré upravujú jednotlivé spoločnosti.

⁵⁵ v § 196 Obchodného zákonníka.

Členovia predstavenstva, ktorí porušili svoje povinnosti pri výkone svojej pôsobnosti, sú povinní spoločne a nerozdielne nahradiť škodu, ktorú tým spoločnosti spôsobili. Najmä sú povinní nahradiť škodu, ktorá spoločnosti vznikne tým, že:

- a) poskytnú plnenie akcionárom v rozpore s Obchodným zákonníkom;
- b) nadobudne majetok v rozpore s ustanovením § 65 Obchodného zákonníka upravujúcim zákaz konkurencie;⁵⁶
- c) poskytnú plnenie v rozpore s ustanovením § 196a, ktorý definuje pravidlá proti zneužitiu funkcie a „tunelovaniu“;
- d) upíše, nadobudne alebo vezme do zálohu vlastné akcie alebo akcie inej spoločnosti v rozpore s Obchodným zákonníkom;
- e) vydá akcie v rozpore s Obchodným zákonníkom a zákonom o cenných papieroch.

Aby nedošlo k tzv. tunelovaniu, spoločnosť môže (§ 196a) poskytnúť úver, pôžičku, previesť alebo poskytnúť do užívania majetok spoločnosti alebo zabezpečiť záväzok členovi predstavenstva, prokuristovi alebo inej osobe, ktorá je oprávnená konať za spoločnosť, a osobám im blízkym alebo osobám, ktoré konajú na ich účet, len na základe predchádzajúceho súhlasu DZ a za podmienok obvyklých v bežnom obchodnom styku.

Vyššie uvedený text sa týka akciových spoločností, ale rovnako sa môže týkať spoločností s ručením obmedzeným alebo inej obchodnej spoločnosti.

8.3. ZAMESTNANCI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Ďalším relevantným právnym predpisom v tomto kontexte je zákon č. 357/2004 Zb. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ten má podľa predkladateľa ambíciu klásť väčší dôraz na transparentnejšiu úpravu povinností a obmedzení zamestnancov, vrátane precíznejšej formulácie zamedzenia konfliktu záujmov a ďalších protikorupčných prvkov. Pozrime sa preto teraz na zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov z daného uhla podrobnejšie.

8.3.1. Plošné povinnosti

V nasledujúcom texte približujeme povinnosti definované zákone o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a Zákonníku práce pre jednotlivé kategórie zamestnancov miestnej samosprávy.

- **Pravidlo hospodárnosti**

Vzťahuje sa na: zamestnancov v organizáciách miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

O čo ide: Ak zamestnancovi boli zverené finančné zdroje a zariadenia, je povinný ich spravovať a využívať tak, aby ich spravovanie a využívanie bolo hospodárne a účelné.

⁵⁶ V tomto paragrafe Obchodného zákonníka je v ods. 2 vyslovene uvedené, že oprávnenie spoločnosti, aby od osoby, ktorá tento zákaz porušila, žiadala vydanie prospechu z obchodu alebo tomu zodpovedajúce právo. A samozrejme, týmto nie je dotknutý nárok na náhradu škody, ak vznikla ujma spoločnosti. Problematiku zákazu konkurenciu pri akciovej spoločnosti ešte upresňuje a rozširuje § 196 a 196a Obchodného zákonníka.

Ak dôjde k porušeniu uvedeného pravidla, platí právo na náhradu škody podľa Zákonníka práce do výšky troch mesačných plátov. Zároveň je od 1. júla 2004 možná aj celá náhrada skutočnej škody⁵⁷ a to pre prípady nezákonného rozhodnutia a nesprávneho úradného postupu.

- **Pravidlo nestrannosti**

Vzťahuje sa na: každého, kto sa podieľa na nejakom rozhodovacom procese v organizáciách miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v miestnej samospráve.

O čo ide: Ak je pochybnosť nestrannosti a ide o správne konanie, ma účastník právo požiadať o preskúmanie zaujatosti konkrétneho zamestnanca. Aj zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov umožňuje,⁵⁸ aby sa v prípade pochybností od zamestnávateľa vyžiadalo predbežné opatrenie, či určité konanie alebo nečinnosť nie je v rozpore so zákonom. Aby sa zabránilo pochybnostiam o nestrannosti zamestnancov, zneužívaniu ich postavenia a aby ich práca nebola ovplyvňovaná nežiaducimi vplyvmi v zákone o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov je zadané pravidlo o nestrannosti. Konanie a rozhodovanie zamestnanca musí byť vždy nestranné. Zamestnanec je povinný zdržať sa takého konania, z ktorého by per zamestnávateľom vyplynuli neoprávnené prísluby a záväzky, ktoré zaväzujú zamestnávateľa.

- **Pravidlo zamedzenia konfliktu záujmov**

Vzťahuje sa na: zamestnancov organizácií miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

O čo ide: zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov okrem výslovnej povinnosti zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov, zároveň definuje aj osobný a verejný záujem a rovnako i rozpor týchto záujmov. Verejným záujmom je záujem, ktorý prináša majetkový alebo iný prospech všetkým alebo väčšine občanov; osobný záujem je záujem prinášajúci majetkový alebo iný prospech zamestnancovi, resp. jemu blízkym osobám. Rozporom záujmov je skutočnosť, ak zamestnanec uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom.

- **Oznamovacia povinnosť**

Vzťahuje sa na: zamestnancov v organizáciách miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

O čo ide: oznamovať stratu alebo poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe zamestnávateľa. Pri tejto povinnosti je výzvou preukázanie skutočnosti, že zamestnanec vedel alebo mohol vedieť, že dôjde k strate alebo k poškodeniu majetku.

- **Pravidlo ne/podnikania**

Pri vysvetlení tohto pravidla je potrebné rozlíšiť individuálny a plošný prístup.

Individuálny prístup

Vzťahuje sa na: každého zamestnanca organizácii miestnej samosprávy.

O čo ide: Individuálny prístup – Zákonník práce uvádza, že zamestnanec môže vykonávať

⁵⁷ Podľa zákona č. 514/2003 Z. z. škode spôsobenej nezákonným alebo nesprávnym postupom.

⁵⁸ V § 11 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

zhodnú alebo obdobnú prácu s predmetom činnosti zamestnávateľa len s jeho predchádzajúcim súhlasom,⁵⁹ ide teda o zákaz bez súhlasu. Zamestnávateľ môže udelený súhlas odvolať. V písomnom odvolaní súhlasu je zamestnávateľ povinný uviesť dôvody zmeny svojho rozhodnutia. Zamestnanec je potom povinný bez zbytočného odkladu zárobkovú činnosť skončiť.

Plošný prístup

Vzťahuje sa na: zamestnancov v organizáciách miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

O čo ide: podľa zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov⁶⁰ zamestnávateľ môže v pracovnom poriadku ustanoviť činnosti zhodné alebo obdobné s predmetom činnosti zamestnávateľa, ktoré zamestnanec nesmie vykonávať. Tým sa znižuje svojvoľnosť v konaní pri jednotlivcoch.

Posudzovanie zhodnosti a obdobnosti s predmetom činnosti zamestnávateľa je závislé od predmetu činnosti zamestnávateľa. Predmet činnosti zamestnávateľa je vymedzený v zákone, v zriaďovacej listine zamestnávateľa, v štatúte zamestnávateľa, v obchodnom registri.

Ide o všetky formy zárobkovej činnosti, bez ohľadu na to, v akom právnom vzťahu sú vykonávané – v pracovnoprávnom (napríklad dohoda o vykonaní práce), či v občianskoprávnom vzťahu (napríklad zmluva o dielo) alebo ide o podnikanie (napríklad na základe živnostenského oprávnenia).

Zárobkovú činnosť, ktorá sa nezhoduje s predmetom činnosti zamestnávateľa, môžu zamestnanci vykonávať bez obmedzenia.

Zamestnávateľ je oprávnený udelený súhlas v budúcnosti kedykoľvek odvolať. Odvolanie musí urobiť písomne a uviesť v ňom dôvody zmeny svojho rozhodnutia. Nedostatok písomnej formy odvolania súhlasu, ani neuvedenie dôvodov zmeny rozhodnutia v odvolaní, nemajú za následok neplatnosť tohto právneho úkonu. Po odvolaní súhlasu vzniká zamestnancovi povinnosť skončiť bez zbytočného odkladu zárobkovú činnosť. Ak by tak neurobil, dopustil by sa porušenia pracovnej disciplíny, čo by mohlo viesť k výpovedi zo strany zamestnávateľa a výnimočne v závislosti od závažnosti spôsobených následkov aj k okamžitému skončeniu pracovného pomeru. Ukončenie zárobkovej činnosti je potrebné aj vtedy, ak zamestnanec vykonáva zárobkovú činnosť bez predchádzajúceho písomného súhlasu zamestnávateľa.

Zárobkovú činnosť zamestnanca, aj keď je zhodná s predmetom činnosti zamestnávateľa, nemožno obmedziť v prípade výkonu vedeckej, pedagogickej, publicistickej, lektorskej, prednášateľskej, literárnej a umeleckej činnosti.

- **Pravidlo zákazu podriadenosti**

Vzťahuje sa na: zamestnancov organizácií miestnej samosprávy spadajúcich pod pôsobnosť zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

⁵⁹ V § 83 Zákonníka práce.

⁶⁰ § 9 ods. 7 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

O čo ide: Zamestnancov, ktorí sú blízkymi osobami (teda napríklad manžel a manželka, rodič a dieťa), nemožno zaradiť do vzájomnej priamej podriadenosti alebo nadriadenosti, alebo tak, že aby jeden podliehal pokladničnej kontrole alebo účtovnej kontrole druhého, okrem výnimiek uvedených v zákone.⁶¹

- **Ďalšie povinnosti zamestnancov**

Ako príklad môžeme uviesť zákaz sprostredkovať pre seba alebo inú osobu obchodný styk so štátom, samosprávou a ďalšími subjektmi, zákaz nadobúdať majetok od štátu, obcí, vyšších územných celkov alebo Fondu národného majetku SR inak ako vo verejnej dražbe, resp. verejnej súťaži. V praxi to napríklad znamená, že volený funkcionár obce alebo zamestnanec obce si nemôže priamo odkúpiť hnutelnú alebo nehnuteľnú vec inak, než cez zákonom stanovenú formu prevodu vlastníctva. Vyradené auto alebo nábytok sa teda nemôže predať vopred určenému záujemcovi, ale sa musí verejne vydražiť. Obdobná klauzula bola nedávno novelou zakomponovaná aj do zákona o majetku obcí.

Ďalej je vhodné spomenúť napríklad zákaz používať verejné symboly na osobný prospech, zákaz zneužívať pracovné výhody, ale tiež povinnosť zdržať sa konania, z ktorého vyplývajú pre zamestnávateľa neoprávnené prísluby alebo záväzky, povinnosť zabezpečiť hospodárne a účelné spravovanie a využívanie finančných zdrojov a zariadení, ktoré boli zamestnancovi zverené, a tiež povinnosť oznámiť akúkoľvek stratu alebo poškodenie majetku v správe alebo vlastníctve zamestnávateľa.

8.3.2. Povinnosti pre vedúcich zamestnancov

Vedúci zamestnanci majú rovnaké povinnosti ako radoví zamestnanci vykonávajúci prácu vo verejnom záujme. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme stanovuje aj ďalšie povinnosti, ktoré vyjadrujú špecifikum vedúceho zamestnanca. Spresňuje obmedzenia, ktoré musí vedúci zamestnanec dodržať pri vykonávaní podnikania a tiež povinnosti vyplývajúce z členstva v riadiacich, kontrolných a dozorných orgánoch právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť. Zákon o výkone prác vo verejnom záujme teda obmedzuje vedúceho zamestnanca v podnikaní, výkone inej zárobkovej činnosti a v členstve v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch. Bližšie uvedené povinnosti načrtujeme v nasledovnom texte.

- **Pravidlo nepodnikania**

Vzťahuje sa na:

- štatutára: bez výnimky, štatutár je v zákone o výkone prác vo verejnom záujme upravený v danej oblasti nad rámec Zákonníka práce,
- ostatných vedúcich zamestnancov: podnikanie len so súhlasom zamestnávateľa a obmedzení uvedených v ďalšom texte

O čo ide: podľa Zákonníka práce môže zamestnanec popri svojom zamestnaní vykonávanom v pracovnom pomere vykonávať zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s predmetom činnosti zamestnávateľa, len s jeho predchádzajúcim súhlasom.

⁶¹ Ide predovšetkým o ľudí pôsobiacich v zahraničí.

V záujme predchádzania pochybnostiam o nestrannosti **vedúcich zamestnancov, ktorí vykonávajú funkciu štatutárneho orgánu u zamestnávateľa**, zneužívania ich postavenia bolo zavedené obmedzenie týkajúce sa členstva v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť okrem prípadov, ak vedúci zamestnanec bol do riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu vyslaný zamestnávateľom, a ak táto činnosť vyplýva z výkonu jeho práce, alebo ak takúto činnosť vykonáva so súhlasom zamestnávateľa. Uvedené obmedzenia vychádzajú z článku 35 ods. 2 Ústavy SR. Podľa tohto ustanovenia zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia vykonávania určitých povolání alebo činností.

Pri vymedzení pojmu „podnikateľská činnosť“ sa vychádza najmä zo Živnostenského zákona, podľa ktorého je živnosťou sústavná činnosť prevádzkovaná samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku a z Obchodného zákonníka, podľa ktorého podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku. Podnikateľskou činnosťou je aj činnosť podľa iných špeciálnych zákonov (napríklad zákona o advokácii).

Ak by bol niekto napríklad spoločníkom v spoločnosti s ručením obmedzeným, to ešte neznamená, že vykonáva podnikateľskú činnosť. Ide len o majetkový vklad, týkajúci sa obchodného podielu. Z Obchodného zákonníka vyplýva základná povinnosť spoločníka, ktorou je splácať majetkový vklad. Nesmie byť však konateľom spoločnosti a vyvíjať aktívnu podnikateľskú činnosť v jej prospech.

Ide o všetky formy zárobkovej činnosti, bez ohľadu na to, v akom právnom vzťahu sú vykonávané – v pracovnoprávnom (napríklad dohoda o vykonaní práce), či v občianskoprávnom vzťahu (napríklad zmluva o dielo) alebo ide o podnikanie (napríklad na základe živnostenského oprávnenia).

Ostatní vedúci zamestnanci, teda všetci okrem štatutára, môžu vykonávať zárobkovú činnosť a byť členmi riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb len s predchádzajúcim súhlasom svojho zamestnávateľa. V zákone č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme⁶² sú taxatívne uvedené dôvody, kedy zamestnávateľ nesmie udeliť súhlas tejto skupine zamestnancov:

Zamestnávateľ neudelí súhlas, ak by podnikanie, iná zárobková činnosť alebo členstvo v dozorných, kontrolných alebo dozorných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť:

- a) bolo prekážkou riadneho plnenia povinnosti vedúceho zamestnanca (napríklad vedúci dopravy má firmu na opravu áut, prepravu atď.);
- b) bola vykonávaná vo veci, v ktorej koná alebo môže konať zamestnávateľ (napríklad ak vedúci stavebného úradu je v architektonickej, stavebnej firme);
- c) ovplyvnila nestrannosť alebo nezaujatosť vedúceho zamestnanca (napríklad rozhoduje o príbuznom, spoločníkovi...).

⁶² § 9 ods. 3 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

Obmedzenia sa nevzťahujú na vymenované činnosti:

- poskytovanie zdravotnej starostlivosti v štátnych zdravotníckych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je obec, vyšší územný celok;
- vedecká, pedagogická, publicistická, lektorská, prednášateľská, prekladateľská, literárna alebo umelecká činnosť;
- činnosť sprostredkovateľa a rozhodcu pri kolektívnom vyjednávaní;
- správa vlastného majetku alebo správa majetku svojich maloletých detí;
- činnosť v poradnom orgáne vlády;
- činnosť člena v rozkladovej komisii;
- činnosť znalca alebo tlmočníka, ak sa vykonáva pre súd, pre iný štátny orgán, pre obec alebo pre vyšší územný celok), na ktoré sa nevzťahujú obmedzenia a na ktoré nie je potrebný súhlas zamestnávateľa.

Vedúci zamestnanec, ktorý vykonáva funkciu štatutárneho orgánu u zamestnávateľa a ostatní vedúci zamestnanci majú **povinnosť písomne oznamovať príjem z týchto činností**, ak tento príjem presiahne šesťnásobok priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky (napríklad priemerná mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve SR za rok 2003 je 14 365 Sk) Oznamovaciu povinnosť budú musieť plniť vždy do 31. marca kalendárneho roka za predchádzajúci rok.

Odporúčanie

S cieľom obmedziť situácie, keď sa často využívajú poznatky, informácie a výsledky práce dosiahnuté pri výkone práce pre iného zamestnávateľa, zamestnávateľovi sa odporúča vyšpecifikovať v pracovnom poriadku činnosti zhodné alebo obdobné s predmetom činnosti zamestnávateľa, ktoré zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme nebudú môcť vôbec vykonávať.

Ak zamestnávateľ nevyužije túto možnosť špecifikácie v pracovnom poriadku, zamestnanci budú môcť popri svojom zamestnaní vykonávanom v pracovnom pomere vykonávať zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s predmetom činnosti zamestnávateľa, len s predchádzajúcim písomným súhlasom zamestnávateľa.

● **Pravidlo deklarácie majetkových priznaní**

Vzťahuje sa na: vedúcich zamestnancov organizácií spadajúcich pod pôsobnosť zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme.

O čo ide: Uvedená povinnosť pre vedúceho zamestnanca hovorí, že vedúci zamestnanec musí do 30 dní od ustanovenia na miesto vedúceho zamestnanca deklarovat' svoje majetkové pomery v majetkovom priznaní. Túto povinnosť bude mať aj počas vykonávania vedúcej funkcie, a to každoročne do 31. marca. Hoci zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme nešpecifikuje verejnú dostupnosť uvedených informácií, analogicky podľa pravidiel platných pre ústavných činiteľov a v súvislosti so zákonom o prístupe k informáciám, ide o informácie, ktoré môžu byť sprístupnené na základe individuálnej žiadosti.

Odporúčanie

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme nestanovuje žiadnu sankciu za porušenie vyššie uvedených povinností.⁶³ Napriek uvedenému odporúčame, aby jednotliví zamestnávateľia zabezpečili rámcové sankčné mechanizmy prostredníctvom novoprijatých pracovných poriadkov, resp. prepojením na ustanovenia Zákonníka práce. Porušenie každého právneho predpisu sa môže – zvlášť ak ide o opakované konanie – považovať za stratu dôvery, za konanie nezlučiteľné s postavením zamestnanca vo verejnom sektore.

8.3.4. Ďalšie odporúčania

Pri podpore etiky odporúčame vypracovať etické kódexy pre vedúcich zamestnancov aj pre ostatných zamestnancov miestnej samosprávy. Etické kódexy by mali vychádzať zo zákonných povinností opísaných v tejto časti kapitoly. Ich záväznosť by mohla byť zabezpečená napríklad tak, že Etický kódex by bol prijatý formou VZN a tým sa **stal záväzný pre zamestnancov, a teda jeho porušenie by bolo porušenie povinností a tým aj dôvod na vyvodenie sankcií.** Vzorové etické kódexy možno nájsť v ďalšej odbornej literatúre.⁶⁴

Popri už stanovených zákonných povinnostiach odporúčame zaviesť aj povinnosť deklarácie záujmov, napríklad pre vedúcich zamestnancov, s cieľom ľahšie identifikovať nestranné konanie, prípadne konanie, ktoré by bolo v konflikte záujmov. Odporúčame verejnú dostupnosť tohto typu informácií.

9. ZÁVER

Na Slovensku je takmer 3 000 obcí rôznej veľkosti. Asi jedna tretina obcí má menej ako 1 000 obyvateľov. Od počtu obyvateľov a ekonomickej sily obce sa odvíja aj štruktúra a zloženie úradu a ďalšie typy a počet organizácií, ktoré si obec vytvára. Výber zástupcov obce do orgánov právnických osôb a výber zamestnancov obce na rôzne posty viaže isté fiskálne a organizačné náklady. Aj z týchto dôvodov sa môžu prístupy, ktoré si jednotlivé obce zvolia, líšiť. Odporúčania, ktoré sme uviedli v tejto kapitole, tak môžu mať rôznu pridanú hodnotu aj vo väzbe na vyššie uvedené faktory. Plošne však platia spomínané zákonné pravidlá. Určite sa zhodneme aj na potrebe uplatňovania princípu čo najtransparentnejšieho obsadzovania jednotlivých postov v miestnej samospráve, pričom ich praktická podoba bude závisieť od rozhodnutia miestnej samosprávy a vyžadovania ich uplatňovania jej obyvateľmi.

⁶³ Každé preukázané porušenie vyššie uvedených povinností a obmedzení zamestnancov a vedúcich zamestnancov totiž malo pôvodne byť zo strany zamestnávateľa považované za závažné porušenie pracovnej disciplíny s príslušnými pracovnoprávnymi následkami a zamestnávateľ mal mať okrem toho aj povinnosť požadovať od zamestnanca náhradu škody, za ktorú tento zodpovedal. Súčasťou tejto časti zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme bolo aj definovanie nového priestupku na úseku ochrany verejného záujmu pri výkone prác vo verejnom záujme, ktorého by sa dopustil každý, kto by porušil tento právny predpis, pričom sankciou za to by bola pokuta až do 5 000 Sk.

⁶⁴ Pozri napríklad Sičáková-Beblová, E., 2003.

LITERATÚRA

1. *Dôvodová správa k zákonu o výkone prác vo verejnom záujme*, <http://www.rokovania.sk>, 4. októbra 2004.
2. *Obchodný zákonník, zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov*.
3. *Občiansky zákonník, zákon č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov*.
4. Pirošík, V.: *Nový zákon o výkone prác vo verejnom záujme. Pod lupou – mesačník Transparency International Slovensko*, č. 2/2004.
5. *Reforma verejného sektora*, <http://www.employment.gov.sk>, 29. september 2004.
6. Sičáková-Beblavá, E. : *Etika ako protikorupčný nástroj*. In : Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: *Protikorupčné nástroje na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
7. *Spôsoby realizácie výberových konaní na miesta šiestich riaditeľov Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny*. Podkladový materiál. Bratislava, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2003.
8. *Ústava SR 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov*.
9. *Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov*.
10. *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov*.
11. *Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme*.
12. *Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky*.
13. *Zákon č. 514/2003 Z. z. o škode spôsobenej nezákonným alebo nesprávnym postupom*.
14. *Zákonník práce, zákon č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov*.

II.4. VEREJNÉ OBSTARÁVANIE NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

JIŘÍ VLACH, EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ

Transparentnosť a etika pri verejnom obstarávaní miest či obcí môžu mať ekonomickú, morálnu či politickú dimenziu. Verejné obstarávanie patrí k najcitlivejším oblastiam hospodárenia s verejnými prostriedkami. Preto transparentnosť pri verejnom obstarávaní môžeme vnímať ako nástroj na zabezpečenie čo najväčšieho ekonomického prospechu spoločnosti z vynaložených verejných prostriedkov¹ a tiež na vyjadrenie spokojnosti a dôvery tým, ktorí spoločnosť v mene občanov riadia. Verejné prostriedky sú totiž peniazmi občanov, ktoré sú zverené do správy občanmi volených zástupcov alebo nimi poverených výkonných pracovníkov. Preto je potrebné s pozornosťou (často aj s „podozrievavou“ pozornosťou) sledovať, či sa vynakladajú účelne v prospech občanov a dostatočne efektívne. Ak občania dostávajú spoľahlivé informácie o vynakladaní verejných prostriedkov a existuje možnosť na tieto informácie účinne reagovať, dochádza k znižovaniu miery podozrievavosti a zvyšovaniu dôvery občanov k tým, ktorých si v obci/meste s cieľom jej správy zvolili.

Vykonávaním alebo zabezpečením vykonávania verejného obstarávania korektným postupom, dodržovaním všeobecne uznávaných princípov hospodárnosti, efektívnosti, nediskriminácie a transparentnosti a platných legislatívnych ustanovení prejavujú volení predstavitelia územnej samosprávy a jej pracovníci aj svoj etický rozmer a znižujú riziko výskytu alebo podozrenia výskytu klientelizmu a rôznych foriem korupcie. Ich etické správanie sa zároveň môže stať dôležitým aspektom ich spoločenského hodnotenia a uznávania ich osobnosti. Tým do istej miery môže nekorupčné verejné obstarávanie nadobúdať aj politickú hodnotu – prispievať k ďalšej voliteľnosti predstaviteľov miest a obcí. V živote spoločnosti obce/mesta je totiž transparentnosť a etika znakom zdravých vzťahov a základom pre budovanie dôveryhodnosti k vedeniu a riadeniu obce/mesta vo všetkých oblastiach.

1. PRAVIDLÁ A PRINCÍPY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Ekonomický a etický význam verejného obstarávania viedol k tomu, že všetky členské štáty Európskej únie (ďalej len „EÚ“) upravili verejné obstarávanie legislatívne a že **zákony o verejnom obstarávaní** patria medzi najdôležitejšie právne normy. To malo za následok,

¹ Na verejné obstarávanie sa ročne vynakladá významná časť verejných prostriedkov (štátneho rozpočtu alebo rozpočtov miest a obcí). Štátne a samosprávne orgány a nimi riadené organizácie obstarávajú tovary, služby a práce. Preto úroveň a formy verejného obstarávania podstatne ovplyvňujú aj ostatné časti trhu a zmluvných vzťahov. Na Slovensku je finančný objem verejného obstarávania okolo 70 miliárd Sk a každá aj malá úspora z tejto hodnoty znamená významnú pomoc pre štátny rozpočet a rozpočty miest a obcí.

Podobná situácia je aj v krajinách EÚ. Preto sa verejnému obstarávaniu aj v týchto krajinách venuje veľká pozornosť a hľadajú sa cesty, ako oprávnené verejné potreby, hradené z verejných prostriedkov (teda z prostriedkov, ktoré zverujú štátu občania), zabezpečiť čo najhospodárnejšie. Svetové skúsenosti ukazujú, že dobre vykonávané verejné obstarávanie prináša úsporu od 5 do 15%, čo aj na Slovensku potvrdzujú štatistické údaje zverejňované Úradom pre verejné obstarávanie.

že na spoločnom trhu EÚ bolo potrebné uplatniť jednotné predpisy pre verejné obstarávanie. Dnes platné **Smernice EÚ o verejnom obstarávaní** boli vydané v roku 1993 a ich nová (zjednodušená a modernizovaná) verzia, vydaná v roku 2004, sa musí premietnuť do národnej legislatívy do začiatku roku 2006. Uvedené Smernice EÚ o verejnom obstarávaní platia pre najvýznamnejšie prípady verejného obstarávania, ktoré majú medzinárodný charakter a ktorým sa hovorí nadlimitné verejné obstarávanie.²

V **Slovenskej republike** platí zákon o verejnom obstarávaní č. 245/2003 Z. z., ktorý plne vyhovuje požiadavkám EÚ. Jeho aproximácia k novým smerniciam EÚ³ sa pripravuje.

V krajinách OECD aj EÚ je verejné obstarávanie – jeho legislatívna úprava, podrobnejšie pokyny na jeho vykonávanie, štandardy postupových krokov jeho procesu, jeho kontrola a jeho hodnotenie – založené na všeobecne uznávaných princípoch verejného obstarávania. Medzi hlavné, všeobecne uznávané princípy verejného obstarávania patrí: hospodárnosť, efektívnosť, nediskriminácia, transparentnosť a etika.⁴

Aj pri vykonávaní či hodnotení jednotlivých obstarávaní na Slovensku odporúčame pridržovať sa uvedených princípov verejného obstarávania. Preto vám ich bližšie priblížime v nasledujúcom texte.

- **Princíp hospodárnosti** môžeme v súvislosti s verejným obstarávaním vnímať dvojako.
Po prvé, hospodárnosť smeruje k tomu, aby každý spoločensky potrebný predmet obstarávania bol zaobstaraný za najvýhodnejších ekonomických podmienok, čo najhospodárnejšie, za čo najnižšiu obstarávaciu cenu. Cena predmetu obstarania je vždy dôležitým kritériom výberu víťazného dodávateľa, najčastejšie však nebude jediným kritériom. V súčasnosti sa zvyčajne požaduje, aby víťazná ponuka spĺňala viacero kritérií a popri cene sa z anglosaskej praxe prebralo kritérium *best value for money* (najlepšia hodnota za vynaložené peniaze). Vedľa najnižšej ponukovej ceny predmetu obstarávania sa teda posudzuje napríklad jeho kvalita, trvácnosť, dlhodobý servis a ponuka náhradných dielov, výhodná aktualizácia a modernizácia, zbytočné nerozširovanie výrobných typov predmetov obstarávania u jedného obstarávateľa a rad iných racionálnych kritérií pre výber najvýhodnejšej ponuky. Vyššie uvedené parametre odporúčame brať do úvahy pri definovaní postupu pri nákupe príslušného predmetu ako aj pri hodnotení hospodárnosti vynakladania verejných prostriedkov.

Po druhé sa princíp hospodárnosti vzťahuje na rozhodnutie o predmete obstarania. Teda stanovenie a potvrdenie skutočnej a aktuálnej potreby daného predmetu obstarávania. Rozhodnutie, aký predmet budeme obstarávať, musí preto odrážať obstarávanie toho, na čo máme, čo si z fiskálneho hľadiska môžeme „dovoliť“, ďalej to, čo reálne potrebujeme, ako aj to, čo je nevyhnutné na zabezpečovanie stanovených úloh miestnej samosprávy. Často sa totiž stretávame s odôvodnením obstarania luxusného prípadne nepotrebného predmetu

² Bližšie pozri poznámku č. 12.

³ V roku 2004 boli prijaté nové smernice EÚ upravujúce oblasť verejného obstarávania. Jednotlivé členské krajiny EÚ sú povinné ich aproximovať do svojho právneho poriadku k 1. januáru 2006.

⁴ Pre hodnotenie verejného obstarávania je vždy dôležitý jeho výsledok (splnenie objektívnej spoločenskej potreby), ktorý je meraný princípmi verejného obstarávania, teda hospodárnosťou, efektívnosťou, transparentnosťou a nediskrimináciou.

obstarávania tým „že všetko prebehlo podľa zákona o verejnom obstarávaní“, pričom sa o jeho skutočnej potrebe sa „nehovori“. V tomto kontexte ponímania hospodárnosti preto hľadajte odpovede na otázky typu: Potrebuje primátor na výkon svojej činnosti luxusné štvormiliónové auto alebo mu stačí auto za pol milióna? Aké sú alternatívne tovary alebo služby, ktoré môžeme za danú sumu zabezpečiť pre občanov mesta? Aké je u spoločensky odôvodnených potrieb prioritné poradie ich zadovážania s ohľadom na obmedzené finančné zdroje? Vzhľadom na to, že ide o primárne politické rozhodnutie, minimalizácia spoločenských strát si vyžaduje zavedenie pomocných nástrojov, ktoré môžu zabrániť prípadným extrémom (akým je napríklad kúpa štvormiliónového auta pre starostu v malom meste). Príkladom je seriózne plánovanie verejného obstarávania a jeho prerokovanie. Ročný plán verejného obstarávania s jeho zdôvodnením, zverejnením a verejnou diskusiou je jedným z hlavných charakteristických znakov zdravého a korektného verejného obstarávania, ktorý poukazuje na správny postoj verejného obstarávateľa.

- **Princíp efektívnosti** sa zameriava na vlastný proces obstarania a poukazuje na potrebu obstaráť predmet obstarávania čo najhospodárnejšie vo väzbe na daný, konkrétny čas. Efektívnosť verejného obstarávania je vizitkou odbornej kvalifikácie a rozumného úsudku verejného obstarávateľa. Cieľom nie je len získať predmet obstarávania za všeobecne najvýhodnejší pomer cena/kvalita, ale do úvahy treba brať aj náklady na jeho obstaranie. Náklady na obstaranie by mali byť čo najnižšie, čas na jeho obstaranie by mal byť čo najkratší a proces obstarávania by mal byť usporiadaný tak, aby bol administratívne čo najjednoduchší a tak jednoznačný, aby proti nemu nemohli byť vznesené žiadne námietky a sťažnosti. Vo vzťahu k predmetu obstarávania a k jeho cene preto zamerajte pozornosť na výber správnej a primeranej metódy obstarávania, racionálne vykonanie potrebných postupových krokov a využitie najrôznejších racionalizačných pomôcok a vzorov, vrátane elektronickej podpory obstarávania.
- **Nediskriminácia** žiadneho zo skutočných aj potenciálnych uchádzačov o verejnú zákazku je rozhodujúcou požiadavkou hospodárskeho aj etického prístupu k verejnému obstarávaniu. Z ekonomickej stránky ide o to, aby nebol zo súťaže vylúčený uchádzač, ktorý by mohol ponúknuť najvýhodnejšiu cenu (napríklad tým, že sa o súťaži nedozvie, že podmienky účasti nie sú stanovené presne a dajú sa rôzne vykladať a využiť na „legálne“ vylúčenie neželaného uchádzača). Z etickej stránky ide o to, aby sa nevytvárali podmienky pre skrytý aj otvorený klientelizmus a pre ďalšie najrôznejšie formy korupcie.

Ako obstarávateľ preto dbajte o to, aby vybraný dodávateľ bol **odborne spôsobilý, zodpovedný a spoľahlivý**. Za overenie spôsobilosti všetkých uchádzačov je verejný obstarávateľ vždy plne zodpovedný. Ich kvalifikáciu treba overovať buď pri každom prípade obstarávania alebo formou tzv. kvalifikačného systému (teda predkvalifikácie uchádzačov orientovaných na dodávanie jednotlivých skupín predmetov obstarávania. Právne podmienky účasti na obstarávaní stanovuje zákon (oprávnenie podnikat' a trestná bezúhonnosť v danej oblasti, plnenie daňových a poisťovacích záväzkov, nepozastavenie podnikateľskej činnosti), finančné a ekonomické podmienky môže stanoviť obstarávateľ, nesmie však nimi uchádzačov diskriminovať, nesmie napríklad stanoviť ako podmienku účasti sídlo (obec, okres, kraj, štát) dodávateľa ani jeho národnosť. Diskrimináciu je v tomto kontexte možné charakterizovať ako snahu vylúčiť z verejného obstarávania niektorého alebo niekoľkých potenciálnych uchádzačov a pri tom vzbudiť dojem, že sa nič nesprávneho nestalo, teda že obstarávanie prebehlo „podľa všetkých predpisov“.

Formy diskriminácie sú najrôznejšie a často veľmi „vynachádzavé“. V podstate môžeme diskrimináciu hľadať ako diskrimináciu „pripravenú“ už v súťažných podkladoch a ako diskrimináciu uskutočňovanú v priebehu procesu obstarávania. Pokúste sa týmto formám diskriminácie zabrániť.

Diskriminácia zahrnutá už v súťažných podkladoch sa môže skrývať v špecifikácii predmetu obstarávania (názov výrobku vybraného uchádzača alebo taká podrobná špecifikácia technickými parametrami, že jej vyhovuje len výrobok vybraného uchádzača), v podmienkach účasti na obstarávaní, ktoré vyhovujú len vybranému uchádzačovi (finančné a ekonomické podmienky výhodné pre veľké a silné firmy, požiadavky na veľkú prevádzkovú kapacitu bez subdodávok, požiadavky na kvalifikáciu a certifikáciu vlastných zamestnancov uchádzača, vylúčenie možnosti subdodávok, referencie od vybranej skupiny obstarávateľov) a v kritériách pre výber najvýhodnejšej ponuky (zaradenie a váhové zdôraznenie kritéria, vyhovujúce len vybranému uchádzačovi). Pri dobrom marketingu obstarávateľa a poznaní pravdepodobných uchádzačov môže byť táto diskriminácia cielenejšia a súčasne menej nápadná. Na druhej strane však nezabúdajte, že obstarávateľ má vždy právo jasne formulovať to, čo potrebuje. Táto oprávnená formulácia sa môže ľahko ocitnúť na hranici s diskrimináciou (napríklad požiadavka veľkého rozsahu dodávky, zdôvodnene oprávnená požiadavka na kúpu osobného vozidla určitej značky).

Diskrimináciou v priebehu obstarávacieho procesu je vylúčenie uchádzača bez udania dôvodov, alebo vylúčenie z malicherných, zväčša administratívnych dôvodov. K tejto diskriminácii sa uchýľuje veľa obstarávateľov, ako o tom svedčí skutočnosť, že najväčšia časť námietok proti postupu obstarávateľa sú (popri námietkach proti poradiu) práve námietky proti vylúčeniu zo súťaže.⁵

- **Transparentnosť** predstavuje kľúčový princíp verejného obstarávania protikorupčného charakteru. Rozhodujúca väčšina nesprávnych a nekorektných konaní vo verejnom obstarávaní sa uskutočňuje tak, aby sa o tom verejnosť nemohla dozvedieť. Naopak, najúčinnjším nástrojom na spravodlivé, korektné a zodpovedné verejné obstarávanie je čo najväčšia verejná dostupnosť informácií o celom procese verejného obstarávania. Pod transparentnosťou rozumieme jednak aktívne zverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní zo strany obstarávateľa ako aj možnosť slobodného prístupu k dokladom a informáciám o verejnom obstarávaní.

V slovenskom kontexte je dôležité vedieť, že zverejňovanie najdôležitejších informácií o verejnom obstarávaní ukladá priamo zákon o verejnom obstarávaní. Ide predovšetkým o oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania a o oznámenie o víťazovi vo *Vestníku verejného obstarávania*.⁶ Odporúčame, aby tieto informácie zverejňoval verejný obstarávateľ aj na svojej internetovej stránke, na svojich výveskách a v miestnych médiách. Verejný obstarávateľ môže však zverejňovať celý rad ďalších informácií o verejnom obstarávaní, ako je napríklad ročný plán verejného obstarávania, zápis z otvárania obálok (z ktorého je vidieť, kto podal ponuku a s akou ponukovou cenou), zápis o vylúčení uchádzača a jeho

⁵ Bližšie pozri *Nedostatky v procese...*, 2003, <http://www.uvo.gov.sk/rozhodnutia/nedostatky.htm>.

⁶ *Vestník verejného obstarávania*, vydávaný Úradom pre verejné obstarávanie v tlačenej forme ako denník a uverejňovaný na <http://www.uvo.gov/vestnik>.

dôvodoch, zápis o vyhodnotení súťaže (z ktorého je vidieť, či sa hodnotilo podľa vyhlásených podmienok a kritérií hodnotenia a aké bolo preto poradie úspešnosti ponúk), informácie o podaných námietkach a o ich vyriešení, ročné hodnotenie verejného obstarávania a jeho audit.⁷ Ak nie sú uvedené typy informácií pri konkrétnom verejnom obstarávaní aktívne zverejňované, odporúčame, aby tí, ktorí vykonávajú monitoring verejného obstarávania, si tieto typy informácií vyžiadali na základe zákona o prístupe k informáciám. Prístup k dokladom a informáciám o verejnom obstarávaní umožňuje totiž zákon o slobodnom prístupe k informáciám (pokiaľ nejde o informácie, ktoré označuje priamo zákon ako tajné) každému, kto o to požiada.

V tých orgánoch verejného sektora, v ktorých sa snažia informácie o verejnom obstarávaní nezverejňovať a prípadne utajovať, je takéto správanie znamením, že s ich verejným obstarávaním nie je pravdepodobne niečo v poriadku. Nezverejňovanie a zatajovanie informácií o verejnom obstarávaní je indikátorom nekorektnosti a často korupcie verejných činiteľov.

- **Etické správanie** je fenomén, ktorý má svoje osobitosti v oblasti verejného obstarávania miestnej samosprávy. Základnými formami definovania pravidiel etického správania pri verejnom obstarávaní môžu byť Etické kódexy a Pakty integrity.

V slovenskom kontexte vám odporúčame pozrieť sa na Etický kódex štátneho zamestnanca.⁸ Môže slúžiť ako inšpirácia pre prípravu etického kódexu verejného obstarávateľa. Zároveň je vhodné venovať pozornosť Zákonom o výkone prác vo verejnom záujme,⁹ ktorý sa vzťahuje na pracovníkov miestnej samosprávy a často sa nazýva aj „etickým zákonom“. Okrem iného definoval základné požiadavky na etické správanie tejto skupiny zamestnancov verejného sektora. Etické správanie pri verejnom obstarávaní má však celý rad ďalších špecifik, ktoré vychádzajú z požiadaviek všeobecných princípov verejného obstarávania (najmä nediskriminácie, hospodárnosti a efektívnosti), z požiadaviek na korektný priebeh procesu obstarávania a z požiadaviek boja proti korupcii, vrátane klientelizmu. Preto odporúčame pre uvedenú kategóriu zamestnancov vypracovať samostatný typ Etického kódexu, ktorý by vychádzal z požiadaviek zákona o výkone práv vo verejnom záujme a bol by doplnený o požiadavky vychádzajúce zo zákona o verejnom obstarávaní.

Odporúčame, aby **Etický kódex verejného obstarávateľa** formuloval špecifické požiadavky čestnosti a integrity (najmä spôsob riešenia prípadných konfliktov záujmov, neobmedzovanie konkurencie, dary, diskriminácia a obťažovanie atď.), dodržiavania zákonnosti, profesionality verejných obstarávateľov, chápania verejného obstarávania ako činnosti vo verejnom záujme a zodpovedného manažmentu verejného obstarávania, založeného na princípoch projektového riadenia, smerujúceho k minimalizácii priestoru pre korupciu. Ďalej by mal stanoviť spôsob kontroly dodržiavania etického kódexu a opatrenia a sankcie pri ich nedodržiavaní. Vypracovať a uplatňovať tieto typy etického kódexu by mali všetky väčšie obstarávateľské organizácie. Zároveň je vhodné, aby o existencii

⁷ Bližšie pozri Ursíny – Vlach, 2002.

⁸ Pozri napríklad <http://www.upss.gov.sk>.

⁹ Bližšie sa etickým požiadavkám na zamestnancov miestnej samosprávy venujeme v kapitole E. Sičákovéj-Beblavej a M. Galandu *Personalistika a etika na úrovni miestnej samosprávy*.

a o uplatňovaní Etického kódexu boli upovedomení všetci potenciálni záujemcovia a uchádzači o verejné obstarávanie (jednak napríklad prostredníctvom jeho zverejnenia na príslušnej internetovej stránke obstarávateľa ako aj zahrnutím tejto informácie do súťažných podkladov) spolu s ponukou spoločného podpisu Paktu integrity aspoň u významnejších prípadoch verejného obstarávania. Pre túto oblasť vydala Transparency International Slovensko osobitnú štúdiu o systéme, postupe tvorby a kontrole dodržovania etických kódexov vo verejnom obstarávaní. Určite v ňom nájdete mnoho inšpirácii pri príprave spomenutých etických kódexov.

Pri jednotlivých prípadoch verejného obstarávania je aktívnym prihlásením sa k etickému správaniu príslušného verejného obstarávateľa a záujemcov/uchádzačov spoločné podpísanie a zverejnenie **Paktu integrity**. Ide o zmluvnú dohodu o etickom správaní obidvoch strán (obstarávateľa a uchádzačov) v danom prípade obstarávania. Odporúčame, aby Pakt integrity sprevádzal každý väčší, významnejší prípad verejného obstarávania.

Pakt integrity neopakuje všetky ustanovenia Etického kódexu, ale sústreďuje sa na kľúčový záväzok neponúkať, neprijímať alebo nepožadovať akúkoľvek čiastku peňazí alebo akúkoľvek inú odmenu, výhodu alebo prospech, aby sa dosiahlo uzatvorenie zmluvy a/alebo narušilo jej správne vykonávanie. Taký záväzok je samozrejme odvodený z ustanovení Etického kódexu a považuje sa za vhodné, aby sa na Etický kódex (ak existuje) odvolal a tým preukázal, že sa aj celkovo bude správať podľa jeho ustanovení. Pakt integrity samozrejme nenahradzuje legislatívne ustanovenia o procese verejného obstarávania, predpokladá však ich dodržiavanie. Môže ich však z hľadiska etického správania zopakovať, alebo sa na ne odvolať (napríklad na informačné povinnosti). Rovnako predpokladá dodržiavanie všeobecne platných princípov verejného obstarávania. Aj pre tvorbu a uplatňovanie Paktov integrity vydala Transparency International Slovensko osobitnú štúdiu,¹⁰ ktorá sa venuje ich histórii vzniku, podstate a vplyvu (na obstarávateľov aj uchádzačov), ďalej obsahu a forme Paktov integrity a tomu, kedy uplatňovať Pakt integrity pri verejnom obstarávaní. Štúdia je doplnená vzorom Paktu integrity, odvodeným od odporúčaného textu, prijatým na medzinárodnom workshope Transparency International v Bogote roku 2000. Môže napomôcť pri príprave Paktov integrity vo vašej organizácii.

2. ŠPECIFIKÁ VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V OBCIACH/MESTÁCH

Okrem spoločných pravidiel a princípov verejného obstarávania vo verejnom sektore ako celku, má verejné obstarávanie v miestnej samospráve niekoľko charakteristických rysov, ktoré ho odlišujú od verejného obstarávania v štátnej správe a v niektorých neštátnych organizáciách (t. j. prirodzených monopoloch). Je potrebné si tieto špecifiká uvedomiť. A to jednak kvôli vytvoreniu správneho systému verejného obstarávania v príslušnej organizácii miestnej samosprávy, ako aj z dôvodu nastavenia dobrého monitorovacieho mechanizmu verejného obstarávania či už miestnymi médiami alebo mimovládnyimi organizáciami. Ide o nasledovné črty:

- Verejné obstarávanie v územnej samospráve je hradené z verejných prostriedkov zahrnutých do **rozpočtov obcí a miest** (na rozdiel od verejného obstarávania v štátnej správe, ktoré je hradené z prostriedkov zahrnutých do štátneho rozpočtu). Na použitie týchto verejných

¹⁰ Nemeč –Vlach, 2003.

prostriedkov sa preto vzťahujú aj predpisy o hospodárení s obecnými prostriedkami¹¹ (ich plánovanie, schvaľovanie a kontrola).

- **Ceny jednotlivých prípadov** verejného obstarávania sú v priemere podstatne nižšie ako ceny prípadov verejného obstarávania v centrálnej štátnej správe. Prakticky sa nebudú vyskytovať prípady nadlimitného¹² (medzinárodného) obstarávania. Veľké prípady verejného obstarávania na úrovni územnej samosprávy zväčša spadajú do kategórie podlimitného obstarávania, podstatná časť sa však vykonáva ako podprahové obstarávanie.
- Tomu zodpovedá aj **frekvencia prípadov verejného obstarávania**. Ide zväčšia o vysoký počet prípadov s nízkou cenou predmetu obstarávania. Pritom rozhodujúci počet prípadov s nízkou cenou je možné riešiť priamym zadaním, teda metódou rokovacieho konania bez zverejnenia.
- Počet potenciálnych dodávateľov bežných predmetov obstarávania v danom regióne nie je príliš vysoký (podmienky úspechu pre vzdialeného dodávateľa sa vzdialenosťou výrazne zhoršujú) a často ide o **zaužívaných a spoľahlivých dodávateľov**, kde nie je účelné dodávateľa meniť.
- Existuje všeobecný politický aj spoločenský tlak na **preferovanie miestnych dodávateľov** (najmä pre ich daňový prínos do obecného rozpočtu, vyplývajúci z ich činnosti), často spájaný so znižovaním nezamestnanosti.
- V niektorých mestách je podľa prieskumu verejnej mienky až nápadná **úspešnosť podnikateľov – rodinných príslušníkov** volených predstaviteľov alebo ich priateľov v súťažiach aj v priamom zadávaní.¹³
- S ohľadom na malý počet významnejších prípadov verejného obstarávania je len **malá skúsenosť** s ich prípravou, s výberom víťazného uchádzača, so spracovaním a uzavretím zmluvy a s kontrolou a vyhodnotením celej obstarávacej akcie.
- Malý počet jednotlivých prípadov verejného obstarávania v malých mestách a obciach a malý počet pracovníkov obce/mesta vedie často k tomu, že výkonom verejného obstarávania sú poverovaní **nie dostatočne kvalifikovaní pracovníci**, aj keď formálne absolvovali povinné školenie a majú preukaz odborne spôsobilej osoby.

¹¹ Zákon č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení a vo väzbe na jeho § 9 aj zákon č. 303/1995 Zb. o rozpočtových pravidlách.

¹² Verejné obstarávanie vo vzťahu k cene predmetu obstarávania sa rozdeľuje (podľa zákona o verejnom obstarávaní) **na nadlimitné** (ak cena tovaru alebo služieb presahuje 200 000 EUR a cena prác 2 000 000 EUR), **na podlimitné** (ak cena je nižšia ako pri nadlimitnom obstarávaní, ale je u tovarov a služieb vyššia ako 250 000 Sk a u prác ako 2 000 000 Sk) a **na podprahové** (ak je cena nižšia ako pri podlimitnom obstarávaní). Vo všetkých týchto skupinách sa používajú súťažné aj nesúťažné metódy obstarávania. Pri podprahovom obstarávaní sú súťažné metódy zjednodušené (výzva na podanie ponuky sa posielala len vybraným uchádzačom a lehoty na predkladanie ponúk sa môžu skrátiť). Priame zadanie ako nesúťažná metóda, ktorému sa hovorí metóda rokovacieho konania bez zverejnenia, sa môže u nadlimitných a podlimitných obstarávaní používať len výnimočne a v havarijných prípadoch, pri podprahovom obstarávaní je možnosť jej použitia voľnejšia a pri cene predmetu obstarávania nižšej ako 250 000 Sk sa môže použiť bez obmedzenia.

¹³ Prieskum agentúry Focus z roku 2003 ukazuje, že viac ako 60% respondentov je presvedčených o prepojení dodávateľov pre verejné zakázky so zadávateľmi týchto zakázok vo verejnej správe.

3. PROCES VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Každý prípad verejného obstarávania predstavuje samostatný projekt,¹⁴ ktorého priebeh sa v záujme splnenia jeho stanoveného cieľa má riadiť pravidlami projektového manažmentu. Tento priebeh – proces verejného obstarávania – má niekoľko logických hlavných postupových krokov. Je dôležité jednotlivé postupové kroky poznať, preto ich v skratke bližšie približujeme v nasledujúcom texte.

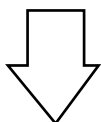
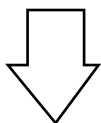


1. Stanovenie spoločenskej potreby obstarania daného predmetu obstarávania, zdôvodnenie potreby daného predmetu a zdôvodnenie jeho priority. Zahnutie obstarania daného predmetu do plánu verejného obstarávania a jeho finančne zabezpečenie v rozpočte.

2. Verejné vyhlásenie súťaže (v prípade, že bola pre obstaranie zvolená súťažná metóda) a zabezpečenie toho, aby sa každý potenciálny záujemca o súťaži dozvedel a mohol sa do nej prihlásiť, prípadne vyzvať k podaniu ponuky vybraných (najlepšie vopred kvalifikovaných) záujemcov. Zverejnenie súťaže musí byť tak účinné, aby sa do súťaže prihlásil dostatočný počet uchádzačov. Pri nadlimitnom a podlimitnom obstarávaní sa oznámenie o vyhlásení súťaže povinne uverejňuje vo Vestníku verejného obstarávania, vydávaného Úradom pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“), pri podprahovom obstarávaní ide o oznámenie miestne obvyklým spôsobom (na výveskách, miestnym rozhlasom, na internetovej stránke). Pred vyhlásení súťaže musia byť pripravené súťažné podklady najmenej tak, aby im údaje uvedené v oznámení o vyhlásení súťaže jednoznačne odpovedali.

3. Vypracovanie, zverejnenie súťažných podkladov a ich dodanie všetkým záujemcom. Súťažné podklady musia byť také jasné a jednoznačné, aby im každý potenciálny záujemca mohol a musel rozumieť rovnako, najmä v oblasti špecifikácie predmetu obstarávania, podmienok na účasti na súťaži a kritérií na výber najvhodnejšej ponuky. Toto predstavuje najdôležitejšiu činnosť verejného obstarávateľa.

¹⁴ Projekt sa charakterizuje ako akčná činnosť, ktorá má svoj začiatok a koniec a ktorej ukončenie splňuje stanovený účel.



4. Každý uchádzač vypracuje a odovzdá v stanovenom čase ponuku, ktorá vyhovuje súťažným podkladom. V predloženej ponuke preukáže splnenie podmienok účasti a ponúkne dodať predmet obstarania pri najvýhodnejšom plnení stanovených kritérií výberu.

5. Výber najvýhodnejšej ponuky podľa stanovených kritérií komisiou, ktorej členovia nemajú v tomto prípade konflikt záujmov. Zverejnenie výsledkov súťaže a vyhlásenie víťaza.¹⁵ Podpísanie zmluvy s víťazným uchádzačom.

6. Realizácia (dodanie) predmetu obstarávania, vyhodnotenie splnenia účelu, cieľa daného projektu a jeho výslednej ceny. Ročné vyhodnotenie plánu obstarávania a zabezpečenie vykonania nezávislého auditu.¹⁶

¹⁵ Bližšie pozri Ursíny – Vlach, 2002.

¹⁶ O zverejňovaní týchto informácií bližšie pozri Ursíny – Vlach, 2002.

4. STAV OBSTARÁVANIA V MESTÁCH, MOŽNOSTI JEHO ZLEPŠENIA A SÚVISIACE ODPORÚČANIA

Poznanie stavu verejného obstarávania na konkrétnej úrovni verejného sektora je nevyhnutnou podmienkou na definovanie opatrení za účelom jeho zlepšenia. Preto v roku 2003 TIS v spolupráci s externými spolupracovníkmi uskutočnila monitorovanie stavu verejného obstarávania vo vybraných desiatich mestách Slovenska. Vyhodnotenie tohto monitorovania ukázalo,¹⁷ že mestské orgány asi dostatočne neuvážili hospodársky, etický a politický význam verejného obstarávania a nevenovali mu preto primeranú systémovo-organizačnú pozornosť orientovanú jednak na splnenie jeho hospodárskych, etických a politických cieľov a tiež na jeho efektívne a administratívne nenáročné vykonávanie.

Ukázalo sa, že organizácia verejného obstarávania v mestách nie je dostatočne premyslená a niektoré miestne samosprávne orgány preto ani nemajú k dispozícii informácie, potrebné pre racionálne riadenie verejného obstarávania. Nevypracováva sa samostatný ročný plán verejného obstarávania, nemožno ho preto zverejniť na posúdenie verejnosti a jeho výsledky ani nie je možné seriózne hodnotiť. Skúmané mestá majú vlastnú internetovú stránku, ale nepoužívajú ju na informovanie o verejnom obstarávaní. Pre celkový prehľad o verejnom obstarávaní a pre jeho zjednodušenie a pre zlepšenie práce vlastného aparátu sa nevyužíva počítačová podpora. Nevyužívajú sa racionálne a efektívne možnosti spoločného obstarávania v danom teritóriu, nie sú vypracované a vyhlásené Etické kódexy verejného obstarávania a neuplatňujú sa Pakty integrity.

V súvislosti s uvedenými zisteniami preto pre obstarávateľov odporúčame:

- správnym výkonom verejného obstarávania usporiť značné finančné prostriedky, ktoré možno venovať na iné potreby mesta,
- vhodnými metódami a postupmi obstarávania výrazne zjednodušiť, sprehľadniť, zefektívniť a zlacniť verejné obstarávanie,
- transparentnosťou verejného obstarávania znížiť podozrievavosť občanov na nekorektnosti a korupčné možnosti pri vynakladaní verejných prostriedkov,
- aktívnym preukazovaním korektnosti verejného obstarávania zvyšovať autoritu a dôveryhodnosť mestských orgánov.

Z výsledku hodnotenia pilotného projektu monitorovania verejného obstarávania v mestách je možné **vyvodit' aj niekoľko ďalších odporúčaní pre ďalšiu prácu** volených predstaviteľov aj pracovníkov mestských orgánov:

- iniciovať **jednotnú organizáciu** verejného obstarávania v mestskom orgáne od centrálnej zodpovednosti za riadenie a evidenciu až po vhodnú decentralizáciu výkonu konkrétneho verejného obstarávania;
- iniciovať zostavenie ročných **plánov verejného obstarávania** (a auditov ich výsledkov) vo väzbe na rozpočet a ako súčasť plánu činnosti a plánu hospodárenia samosprávneho orgánu a preferovať v nich súťažné metódy obstarávania a spoločné obstarávanie. Ide nielen o zostavenie týchto plánov verejného obstarávania a o ich jasnú a zrozumiteľnú formuláciu, ale najmä o ich verejnú dostupnosť, aby občania vedeli, čo sa obstaráva za verejné peniaze;
- iniciovať vybudovanie **informačného systému** verejného obstarávania s počítačovou podporou (počítačových sietí) ako súčasť informačného systému mestského orgánu a s čo najširšou ponukou vlastných praktických vzorov dokladov a dokumentácie jednotlivých krokov procesu verejného obstarávania;

- zaviesť **jednotný organizačný systém** a zodpovedajúci informačný systém s počítačovou podporou do verejného obstarávania v mestských orgánoch. Táto aktivita by prispela nielen k zabezpečeniu poriadku a efektívnosti vo verejnom obstarávaní, ale zároveň by napomáha znižovať aj počet pracovníkov zaoberajúcich sa verejným obstarávaním alebo ich zaťaženie verejným obstarávaním;
- nekompromisne **preferovať súťažné metódy** verejného obstarávania a trvať na zdôvodnení nesúťažných postupov pred ich uplatnením, aby sa zabránilo ich zneužitiu pre neznalosť, nedbalosť aj nekorektnosť zámerov;
- vo vhodných prípadoch zavádzať **spoločné obstarávanie** viacerých obstarávateľov na základe rámcových zmlúv nielen vo vlastnom samosprávnom orgáne, ale aj spoločne s inými samosprávnymi orgánmi, orgánmi verejnej aj štátnej správy na základe poverenia výkonom tejto pôsobnosti alebo na základe zriadenia spoločnej verejnoprávnej agentúry verejného obstarávania;
- pozornosť venovať **kvalite súťažných podkladov** ako základu korektného obstarávania a ponúknuť na podporu ich tvorby čo najviac ľahko použiteľných elektronických vzorov a príkladov, ktoré si mesto postupne samo vytvorí;
- vyžadovať **dôslednú kontrolnú činnosť** hlavného kontrolóra v oblasti verejného obstarávania, najmä pri vypracovaní ročných plánov verejného obstarávania a pri ich vyhodnocovaní a auditoch, pri dodržiavaní predpisov o verejnom obstarávaní a pri posudzovaní dôvodov pre použitie nesúťažných metód verejného obstarávania.¹⁸

5. ĎALŠIE NÁMETY A ODPORÚČANIA

Okrem odporúčaní, ktoré boli uvedené v predchádzajúcej časti a vyplynuli z hodnotenia monitorovania verejného obstarávania v mestách, môžu byť pri vašej práci zameranej na zlepšovanie verejného obstarávania v mestách významným prínosom aj:

- spoločné obstarávanie,
- aktívne a pasívne poskytovanie informácií o verejnom obstarávaní,
- kontrola verejného obstarávania.

Bližšie vám ich približujeme v nasledujúcom texte.

• Spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov

Spoločné obstarávanie je racionálne, kvalitné a zodpovedné obstarávanie, ktoré prináša zjednodušenie administratívy, zníženie prácnosti, vyššiu efektívnosť a hospodárnosť a znižuje výdavky verejných prostriedkov. Združenými spoločnými obstarávateľmi môžu byť napríklad viaceré mestá/obce spolu aj s inými verejnými obstarávateľmi v danom regióne. Pre rozhodnutie o spoločnom obstarávaní a pre výber vhodného spoločného obstarávania si musia mestá odpovedať na tri hlavné otázky:

- Ktoré orgány (samosprávne ale možno aj iné) sa dobrovoľne združia k spoločnému obstarávaniu?
- Ktoré predmety obstarávania sa budú obstarávať spoločne (čo sú predmety rovnakej špecifikácie, objednávané opakovane všetkými alebo väčšinou združených obstarávateľov) a obstaranie ktorých predmetov zostane individuálne?
- Kto a kde bude vykonávať spoločné obstarávanie (napríklad jeden zo združených obstarávateľov alebo nimi poverená agentúra verejného obstarávania)?

- **Aktívne a pasívne poskytovanie informácií o verejnom obstarávaní**

Pri hospodárení s verejnými prostriedkami platí, že **čím viac informácií o verejnom obstarávaní sa zverejní, tým lepšie**. Poznáme vo verejnom obstarávaní informácie, ktoré verejný obstarávateľ musí zverejňovať zo zákona a ďalšie informácie, ktoré môže a mal by zverejňovať. Takto členený zoznam informácií s ich popisom a vysvetlením obsahuje už spomenutá osobitná publikácia *Protikorupčné a informačné minimum*. Preto odporúčame, aby ste sa napríklad prostredníctvom uvedenej publikácie pozreli na možnosti poskytovania informácií pri verejnom obstarávaní trochu detailnejšie. Ďalším vodídlom je **Vyhláska ÚVO č. 722 zo 6. decembra 2002** o obsahu predbežného oznámenia, oznámenia o vyhlásení metódy verejného obstarávania, oznámenia o výsledku verejného obstarávania, oznámenia o vyhlásení súťaže návrhov a oznámenia o výsledku súťaže návrhov a **Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 721 z 11. decembra 2002** o zverejňovaní predbežných oznámení, oznámení o vyhlásení metód verejného obstarávania, súťažných podkladov a výsledkov verejného obstarávania.

- **Kontrola verejného obstarávania**

Verejné obstarávanie je pomerne zložitým procesom, pri realizácii ktorého sa môžu vyskytovať rôzne chyby a nedostatky. Tie môžu viesť k nehospodárnemu využívaniu verejných prostriedkov a v neposlednom rade aj ku klientelizmu, diskriminácii či korupcii. Preto treba venovať pozornosť preventívnej kontrole verejného obstarávania, profesionálnej kontrole procesu a výsledkov verejného obstarávania aj budovaniu predpokladov pre možnosti uplatnenia občianskej kontroly.

Dohľadom nad verejným obstarávaním je zákonom poverený ÚVO, ktorý má právo dostávať informácie a preverovať verejné obstarávanie a celý proces obstarávania pri jednotlivých prípadoch obstarávania všetkých verejných obstarávateľov. ÚVO vo svojej kompetencii reaguje na adresné a zdôvodnené sťažnosti, námietky a námety k verejnému obstarávaniu, podané verejnými orgánmi, súkromnými spoločnosťami aj občanmi. Je oprávnený prijímať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov vrátane možnosti zastaviť priebeh obstarávania alebo súťaž zrušiť. Za zistené priestupky má právo udeľovať sankcie a pokuty. Rieši námietky proti postupu obstarávateľa, podané uchádzačmi neuspokojenými výsledkami ich žiadostí o nápravu, s ktorými sa obrátili na obstarávateľa a reaguje na podnety a sťažnosti, podávané na verejné obstarávanie. Zverejňované správy o nedostatkoch v procese obstarávania, zistené ÚVO pri rozhodovaní o námietkach sú dôležitým zdrojom pre zdokonaľovanie verejného obstarávania. Obrátiť sa na ÚVO môžu aj mimovládne organizácie.

Právo komplexnej kontroly verejného obstarávania v rozsahu svojho pôsobenia má **Najvyšší kontrolný úrad SR** (ďalej len „NKÚ“) v prípade samosprávnych orgánov však len v rozsahu tých činností obstarávateľov, ktorá je financovaná z prostriedkov štátneho rozpočtu. NKÚ reaguje vo svojej kompetencii na sťažnosti, námietky a iné podania orgánov, organizácií aj občanov. Obrátiť sa na NKÚ môžu aj mimovládne organizácie.

Hlavným kontrolným orgánom verejného obstarávania v mestách a obciach je **hlavný kontrolór¹⁹ obce alebo mesta**. Tu sa má odohrať sústavná a pravidelná kontrola verejného obstarávania v miestnych samosprávnych orgánoch, ktorej rozhodujúcim cieľom je prispieť k zlepšeniu stavu verejného obstarávania. Táto kontrolná činnosť by mala byť plánovaná a jej výsledky a opatrenia by mali byť zverejňované. Hlavný kontrolór je povinný konať na

základe všetkých prijatých námetov, podnetov a sťažností. Aj na hlavného kontrolóra sa môžu obrátiť so žiadosťou o kontrolu verejného obstarávania mimovládne organizácie.

Dohľad nad verejným obstarávaním a kontrola verejného obstarávania by sa mala **sústrediť na odhaľovanie chýb a nedostatkov** vo verejnom obstarávaní s hlavnou orientáciou na objektívny výsledok verejného obstarávania a preventívnymi opatreniami pomôcť k zamedzovaniu ich opakovaného výskytu. Napríklad vo Veľkej Británii vydali pre audítorov inštrukčnú príručku *Ako pomôžu audítori verejnému obstarávaniu*, kde nabádajú preverovať najdôležitejšie postupové kroky procesu obstarávania – míľniky – a upozorňovaním na chyby postupu v nich pomáhať zlepšovať výsledky verejného obstarávania. Kontrola v slovenských miestnych samosprávnych orgánoch by sa mala zamerať na postupové kroky, uvedené v schéme procesu verejného obstarávania v predchádzajúcej časti tejto kapitoly. Je samozrejme povinnosťou akejkolvek kontrolnej činnosti odhaľovať porušovanie princípov a predpisov a zabráňovať ne hospodárnemu vynakladaniu verejných prostriedkov, nech ide o dôsledok vedomej snahy alebo nevedomej činnosti. Zložitosť spočíva v tom, že obidve tieto príčiny porušovania princípov a predpisov a ne hospodárneho vynakladania verejných prostriedkov – **vedomé aj nevedomé porušovanie – sa v svojom výsledku prepojujú a spolupôsobia**. Ak sa v hospodárskej alebo spoločenskej činnosti (pri verejnom obstarávaní) nevedome a bez postranných úmyslov urobí chyba, spravidla sa vždy nájde niekto (zo strany uchádzačov aj obstarávateľov), kto túto chybu využije k svojmu prospechu, a to legálne, bez toho, že by on porušil nejaké predpisy, alebo pri vidine veľkého osobného prospechu možno aj nekorektným a nezákonným postupom.

Významnú úlohu pri kontrole verejného obstarávania môže zohrať aj **občianska kontrola**. Predpokladom jej úspechu je zverejňovanie čo najväčšieho možného rozsahu informácií o verejnom obstarávaní dostupných širokej verejnosti (napríklad na verejných výveskách, na verejných diskusiách, na internetovej stránke mesta/obce, v pravidelnej rubrike o verejnom obstarávaní, v mestských novinách, v miestnom rozhlase či televízii atď.) a iniciovanie ich aktivity pri ich sledovaní a hodnotení. Významným prvkom pri tom je evidentná a objektívna reakcia hlavného kontrolóra na všetky podnety a sťažnosti podané občanmi. Sústavná a dôsledná práca hlavného kontrolóra v tomto smere je v záujme orgánov mesta, jeho volených predstaviteľov aj zamestnancov.

Odporúčanie pre predstaviteľov mesta

Voleným predstaviteľom mesta a poslancom, ktorí boli alebo budú zvolení do niektorej funkcie v mestskom orgáne alebo pracovníkom mestského úradu, ktorí boli alebo budú vybratí pre prácu v mestskom orgáne alebo v orgáne mestom zriadenom, odporúčame:

- v oblasti verejného obstarávania by sa mali snažiť čo najefektívnejšie využívať prostriedky z obmedzených rozpočtových zdrojov vždy v prospech spoluobčanov,
- nemali by zadať žiadne pochybnosti o nekorupčnom konaní,
- mali by sa zasadzovať za presadzovanie čo najväčšej dostupnosti informácií o verejnom obstarávaní
- zároveň im odporúčame, aby presadzovali sústavnú a dôslednú kontrolu nad celým procesom verejného obstarávania auditom ex-ante ročného plánu obstarávania počínajúc a auditom ex-post ročného výsledku verejného obstarávania končiac.

Na záver ešte jedno zhrnutie pre obstarávateľov: Pri verejnom obstarávaní vám odporúčame dodržiavať tzv. **Desatoro konania pri verejnom obstarávaní**:

1. **Vždy dbajte na dodržovanie všeobecne uznávaných princípov verejného obstarávania.**
2. **Zostavujte ročný plán verejného obstarávania a to vo väzbe na ročný rozpočet mesta.**
3. **Preferujte súťažné metódy verejného obstarávania.**
4. **Voľte racionálne postupy obstarávania, zväzťte aj spoločné verejné obstarávania.**
5. **Vždy zabezpečte dobré a jednoznačné súťažné podklady.**
6. **Menujte zodpovedných členov komisie pre hodnotenie ponúk, ktorí nebudú v konflikte záujmov.**
7. **Víťaza súťaže vyberajte vždy presne podľa vyhlásených podmienok a kritérií.**
8. **Zabezpečte otvorenosť verejného obstarávania, napríklad aktívnym poskytovaním informácií o jednotlivých procesoch.**
9. **Nekompromisne vyžadujte korektnosť konania všetkých účastníkov obstarávania, a v prípade podozrení z nekalého konania sa obráťte na príslušné orgány činné v trestnom konaní či konkrétne inštitúcie.**
10. **Trvajte na sústavnej a dôslednej kontrole verejného obstarávania.**

LITERATÚRA

1. *Informácia o celkovom štatistickom vyhodnotení procesu verejného obstarávania.* Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie, 2003. <http://www.uvo.sk/legislativa/vladne/stat/material.pdf>.
2. *Nedostatky v procese obstarávania zistené Úradom pre verejné obstarávanie pri rozhodovaní o námietkach.* Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie 2003. <http://www.uvo.gov.sk/rozhodnutia/nedostatky.htm>.
3. J. Nemeč – J. Vlach: *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
4. Prieskum agentúry Focus pre Transparency International Slovensko. Bratislava 2003.
5. Ursíny, D. – Vlach, J.: *Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2002.
6. *Vestník verejného obstarávania.* Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie 2004. <http://www.uvo.gov/vestnik>.
7. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Hodnotenie verejného obstarávania v miestnej samospráve.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
8. Vlach, J.: *Verejné obstarávanie v samospráve.* In: Zemanovičová, D. – Pirošík, V. (ed): *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
9. *Zákon č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení.*
10. *Zákon č. 303/1995 Zb. o rozpočtových pravidlách.*