

**KONTROLA A JEJ ÚLOHA
V BOJI S KORUPCIOU**

Anton Klíma
Emília Sičáková
Martin Karchňák

KONTROLA A JEJ ÚLOHA V BOJI S KORUPCIOU

Oponentúra: *Daniela Zemanovičová*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-21-3



CPHR - Transparency International Slovensko

Anton Klíma
Emília Sičáková
Martin Karchňák

KONTROLA A JEJ ÚLOHA V BOJI S KORUPCIOU

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie 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, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



ÚVOD

Spoločensko-ekonomické vzťahy boli a sú zrejme všade na svete sprevádzané negatívnymi javmi. Ich spoločným menovateľom je zisťná snaha získať “pre seba na úkor druhého” finančné prostriedky, resp. majetok alebo inú výhodu. Táto motivácia pritom nachádza najväčšie uplatnenie v situáciách, kde sa stretáva ťažko identifikovateľný verejný záujem so záujmom osobným. Všeobecne je to všade tam, kde chýba dostatočná **prehľadnosť a kontrolovateľnosť**.

Korupcia je v oblasti štátnej správy sústredená jednak na najnižších úrovniach riadenia štátnej správy, teda na okresných a krajských úradoch, ako aj na vrchole riadiacej pyramídy – na ministerstvách, ústredných orgánoch štátnej správy, aj medzi poslancami. Významnú úlohu tu zohráva skutočnosť, že nie je možné presne determinovať rozsah korupcie v štátnej správe. Tí, ktorí ňou boli alebo sú postihnutí, verejne o nej hovoria iba výnimočne.

Konkrétne výsledky pri odhaľovaní korupcie, podvodov a ďalších javov protispoločenského konania sú podmienené systémovými krokmi v oblasti prevencie a represie. Predpokladom úspešnosti zápasu s korupciou ako nebezpečným spoločenským fenoménom je najmä kvalitná legislatíva, efektívna štruktúra príslušných orgánov štátu, **vrátane kontrolných orgánov**, ako aj dobrá vzájomná súčinnosť príslušných štátnych orgánov.

Úloha jednotlivých orgánov kontroly, či už vonkajších alebo vnútorných, je v rámci boja s korupciou veľmi dôležitá. Kontrola pôsobí preventívne – možnosť kontroly znižuje motiváciu ku korupčnému správaniu, zvyšuje riziko spojené s korupčným správaním. Zároveň kontrola pôsobí aj v represívnom reťazci, umožňuje odhaliť prípadné korupčné správanie.

1. STAV KONTROLNÉHO SYSTÉMU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V rámci analýzy stavu kontroly v Slovenskej republike sa zameriame na legislatívu upravujúcu oblasť kontroly, aj na systém kontroly v Slovenskej republike v členení podľa vonkajšej a vnútornej kontroly.

1.1. SÚČASNÁ ÚPRAVA KONTROLY V LEGISLATÍVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Oblasť kontroly hospodárenia s **prostriedkami štátneho rozpočtu** upravujú tieto právne predpisy:

- a) **zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov;**
- b) **zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 254/1993 Z. z. o územných finančných orgánoch v znení neskorších predpisov;**
- c) **zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení zákona č. 458/2000 Z. z.;**
- d) **zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.**

Týmto právnym normám sa podrobnejšie venujeme v nasledujúcom texte.

- a) **V zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení zákona č. 441/2000 Z. z.,** ktorý bol schválený 1. decembra 2000, je pre

účely tohto zákona v § 44 upravený pojem finančná kontrola aj v súvislosti s rozšírením kontrolnej pôsobnosti na prostriedky Európskych spoločenstiev a iné prostriedky zo zahraničia. Ods. 5 § 44 definuje pojem finančná kontrola ako súhrn činností, ktorými sa overuje

- splnenie podmienok na **poskytnutie** prostriedkov štátneho rozpočtu, štátneho fondu a prostriedkov Európskych spoločenstiev a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv,
- **hospodárenie** s prostriedkami štátneho rozpočtu, štátneho fondu a s prostriedkami zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv so zameraním na ich účelovosť, hospodárnosť a efektívnosť,
- **hospodárenie** štátnych rozpočtových organizácií a štátnych príspevkových organizácií.

V **zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení zákona č. 441/2000 Z. z.** sú zapracované niektoré nové prvky na úseku riadenia a kontroly, napríklad programové rozpočtovanie, definícia finančnej kontroly a poverenie Ministerstva financií Slovenskej republiky metodicky riadiť a koordinovať finančnú kontrolu u správcov rozpočtových kapitol. Zákon rieši spôsob nakladania s prostriedkami Európskych spoločenstiev a inými prostriedkami zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv, kontrolu ich použitia a tiež sankcie v prípade ich neoprávneného použitia, čím sa zabezpečí ochrana finančných záujmov Európskych spoločenstiev. Ustanovením niektorých prvkov systému finančnej kontroly boli vymedzené pojmy, ktoré doposiaľ v právnom poriadku Slovenskej republiky chýbali.

- b) Právomoc a pôsobnosť územných finančných orgánov upravuje **zákon č. 254/1993 Z. z. o územných finančných orgánoch** v znení neskorších predpisov. Sústavu územných finančných orgánov podľa tohto zákona tvoria **Ústredné daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky, daňové úrady a správy finančnej kontroly**. Tieto orgány okrem výkonných právomocí majú aj kontrolnú pôsobnosť.

Daňové úrady vykonávajú daňovú kontrolu spravovaných daní a kontrolu dotácií poskytnutých zo štátneho rozpočtu a zo štátnych účelových fondov Slovenskej republiky. Vykonávajú štátny dozor a kontrolu podľa osobitného predpisu (**zákon č. 194/1990 Zb. o lotériách a iných podobných hrách** v znení neskorších predpisov).

Správy finančnej kontroly vykonávajú najmä kontrolu hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu v rozpočtových a príspevkových organizáciách a vykonávajú kontrolu dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu obciam, občianskym a iným združeniam. Podľa poverenia Ministerstvom financií SR vykonávajú aj ďalšie kontroly (napríklad cenovú kontrolu).

Nový **zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly** s účinnosťou od 1. marca 2001 rozširuje ich pôsobnosť o kontrolu prostriedkov Európskych spoločenstiev a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv, o kontrolu správy majetku štátu a o kontrolu dotácií. Zavádza spoluprácu s Európskou komisiou a Účtovným dvorom Európskych spoločenstiev pri plnení záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a oprávnenie ukladať sankcie za porušenie finančnej disciplíny.

- c) **Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky** je v súlade s princípmi Limskej deklarácie nezávislý štátny orgán, ktorého existencia a nezávislosť je daná Ústavou Slovenskej republiky a jeho činnosť je upravená **zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení zákona č. 458/2000 Z. z.** Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky kontroluje hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu republiky, hospodárenie a nakladanie so štátnym majetkom, nakladanie s majetkovými právami a

pohľadákami štátu, spôsob vyrubovania a vymáhania daní, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov, ktorých účastníkom je štát. S účinnosťou od 1. januára 2001 bola rozšírená jeho kontrolná pôsobnosť aj na prostriedky Európskych spoločenstiev a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv.

- d) Podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe Úrad vlády Slovenskej republiky kontroluje plnenie úloh štátnej správy, hospodárenie s prostriedkami určenými na plnenie úloh štátnej správy a vybavovanie petícií a sťažností. Kontrolná pôsobnosť Úradu vlády Slovenskej republiky sa vzťahuje na ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy, im podriadené orgány, ako aj iné štátne orgány, ak osobitné predpisy neustanovujú inak, ďalej sa vzťahuje na právnické osoby založené alebo zriadené orgánmi štátnej správy a ďalšími štátnymi orgánmi a právnické osoby nimi zriadené a na obce pri plnení úloh štátnej správy. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. ukladá povinnosť orgánom štátnej správy vytvoriť v rámci svojej pôsobnosti funkčný systém vnútornej kontroly zameraný najmä na kontrolu plnenia úloh štátnej správy, hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu a vybavovania petícií a sťažností. Vnútornú kontrolu v orgánoch štátnej správy vykonávajú útvary kontroly podriadené priamo vedúcemu orgánu a ostatné odborné útvary podľa príslušnosti.

Právna úprava **kontroly hospodárenia v samospráve**¹ je nasledovná: Rozpočtové hospodárenie obcí je upravené **zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách** v znení neskorších predpisov. Pre hospodárenie s rozpočtom obce platia primerane ustanovenia rozpočtových pravidiel, zákon však **nerieši komplexne kontrolu** ich dodržiavania.

Podľa **zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení** v znení neskorších predpisov má kontrolnú pôsobnosť v obci vyhradenú obecné zastupiteľstvo, ktoré kontroluje obecné podniky a rozpočtové a príspevkové organizácie zapojené na rozpočet obce. Svoju kontrolnú pôsobnosť realizuje prostredníctvom obecnej rady, ktorá je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva. Zastupiteľstvu je zverená kontrola hospodárenia s majetkom obce a s majetkom štátu dočasne prenechaným do hospodárenia obce, ako aj kontrola čerpania rozpočtu obce. Ročnú účtovnú uzávierku obce overuje audítor. Obecná rada zároveň plní aj funkciu poradného orgánu starostu obce.

V súlade s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení v znení noviel, na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva pre územie obce, všeobecne záväzné nariadenie (VZN). Takto prijatým nariadením obec môže vo všeobecnosti deklarovať uplatnenie **zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe**, podľa ktorého postupuje pri vykonávaní kontroly podľa základných pravidiel kontrolnej činnosti tohto zákona. Ďalšou možnosťou je, ak obec prijme **Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) o kontrole**, ktoré svojím obsahom rieši úplnosť a celistvosť kontrolného procesu príslušnej samosprávy. Podľa tohto stavu je zrejmé, že záleží viac-menej na iniciatíve obce, resp. konkrétnej osoby, či už starostu, hlavného kontrolóra alebo ďalších predstaviteľov obce, vrátane poslaneckého zboru, ktorú variantu prijímú.

Z pohľadu kontroly miestnej samosprávy je rozhodujúci hlavný kontrolór, ktorý vykonáva kontrolu plnenia úloh obce vyplývajúcich z jej pôsobnosti, a to najmä kontrolu pokladničných operácií a účtovníctva obce, ako aj nakladanie s majetkom obce.

¹ Uvedenej problematike sa zároveň venujeme v časti 1.2.1 tejto kapitoly.

² Prevzaté z návrhu zákona o kontrole v miestnej a územnej samospráve, ZHK SR (31. 7. 2000).

Skutočnosť je však taká, že prevažná väčšina obcí nemá prijaté žiadne VZN o kontrole, ani iné predpisy. Podľa údajov Združenia hlavných kontrolórov miest a obcí SR (ZHK)² má približne 120 obcí (prevažne miest a mestských častí) zriadenú funkciu hlavného kontrolóra v riadnom hlavnom pracovnom pomere. V cca 150 menších obciach je výkon tejto funkcie zabezpečovaný len čiastočnými úväzkami, vždy len jednou osobou. Približne 2 600 obcí, t. j. okolo 90 percent z celkového počtu 2 871 obcí, túto funkciu nemá zriadenú vôbec. Práve v týchto obciach je reálny predpoklad, že neexistuje žiadne VZN o kontrole, ani iný vnútorný predpis. V týchto obciach kontrola absentuje vo všeobecnom slova zmysle³.

Pre obec zatiaľ vyplýva iba povinnosť poskytovať Ministerstvu financií SR informácie a vybrané údaje o hospodárení na účely zostavenia návrhu štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu.

1.2. SYSTÉM KONTROLY V SR

V zmysle teoretických východísk⁴, praktických skúseností a odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, by mala byť kontrola verejných financií zabezpečovaná v dvoch stupňoch, tak ako na to poukazuje schéma 1⁵:

- vnútorná kontrola⁶,
- vonkajšia kontrola,

Schéma 1

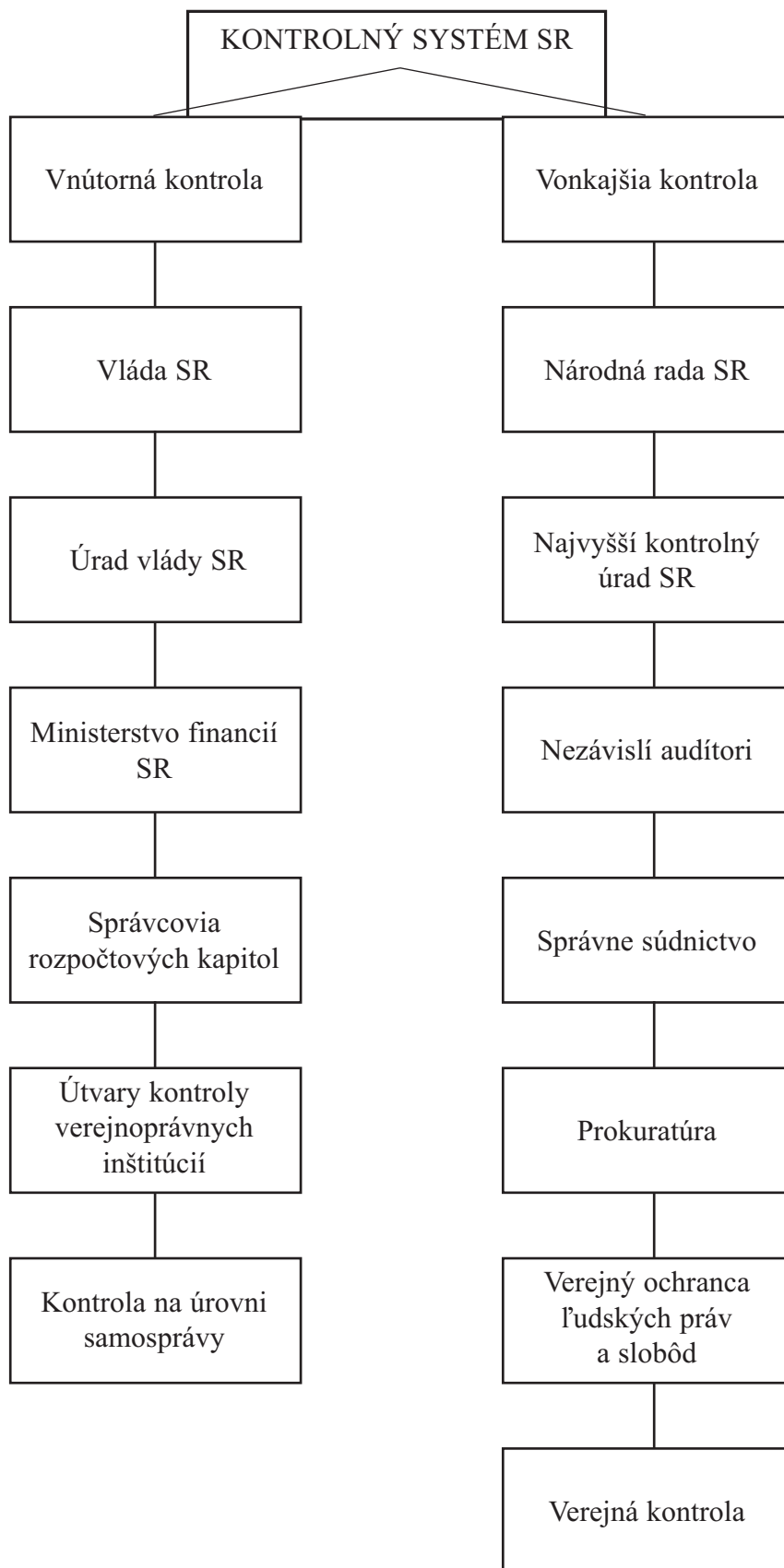
Kontrolný systém v SR

³ Pri diskusii o reforme verejnej správy a súvisiacej kontrole predstavitelia ZMOS odmietli znenie jedného z pozmeňovacích návrhov k novele Ústavy SR, ktorý by zvýšil kontrolné právomoci NKÚ SR nad financiami spravovanými samosprávou. Podľa pozmeňovacieho návrhu by NKÚ SR mohol kontrolovať okrem financií, ktoré obce získali na prenesený výkon štátnej správy, aj na prostriedky pridelené zo štátneho rozpočtu a prostriedkami tvorenými z daní a poplatkov. (Hospodárske noviny, 16. 2. 2001)

⁴ V zmysle zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.

⁵ Z administratívneho hľadiska je potrebné, aby boli vonkajšia a vnútorná kontrola jasne oddelené.

⁶ Definícia vnútornej kontroly podľa Medzinárodných kontrolných pravidiel INTOSAI z roku 1992: "Vnútorná kontrola je nástroj manažmentu, ktorý mu poskytuje istotu, že sa dosiahli ciele, ktoré si manažment stanovil. Preto zodpovednosť za adekvátnu a efektívnu vnútornú kontrolu nesie manažment organizácie. Vedúci každej vládnej inštitúcie musí zabezpečiť vytvorenie vnútorného kontrolného systému a neustále dbať o jeho efektívnu činnosť, neustále doplňovanú o nové informácie."



1.2.1. Vnútorná kontrola

Cieľmi vnútornej kontroly sú:

- spoľahlivosť a integrita informácií,
- súlad s právnymi normami, smernicami, uzneseniami a pod.,
- zabezpečenie prínosu pre organizáciu (dosahovanie príjmov, rast aktivít),
- efektívne a hospodárne využívanie zdrojov,
- splnenie stanovených cieľov operácií a programov.

Vnútorná kontrola z hľadiska jej úloh ako aj z hľadiska uplatnenia základných funkcií kontroly (informačná, výchovná, represívna) má relatívne stále zameranie.

Základnými úlohami v rámci vnútornej kontroly sú najmä:

- kontrola plnenia verejnej správy,
- kontrola hospodárenia s majetkom a verejnými financiami.

V rámci vnútornej kontroly rozoznávame:

- vnútornú kontrolu v štátnej správe,
- vnútornú kontrolu vo verejnoprávnych inštitúciách,
- vnútornú kontrolu v územnej samospráve.

Bližšie sa vnútornej kontrole v štátnej správe, vo verejnoprávnych inštitúciách a v územnej samospráve venujeme v nasledujúcom texte.

Vnútorná kontrola v štátnej správe

Vnútorná kontrola predstavuje systém, v rámci ktorého orgán kontroly vykonáva kontrolu voči podriadenému orgánu ako súčasť plnenia svojich úloh v príslušnom odvetví štátnej správy. Vnútorná kontrola sa vykonáva na všetkých stupňoch riadenia. Kontrolnú činnosť vykonáva vedúci kontrolného orgánu, vedúci zamestnanci kontrolných orgánov a kontrolné útvary, ktoré sú priamo podriadené vedúcemu kontrolného orgánu.

Orgán kontroly v rozsahu svojej pôsobnosti kontroluje najmä:

- plnenie úloh štátnej správy,
- hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu,
- vybavovanie petícií, sťažností, oznámení a podnetov,
- dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov,
- plnenie opatrení na nápravu zistených nedostatkov.

Vedúci kontrolovaného subjektu je v stanovenom termíne povinný na základe kontroly:

- prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov,
- predložiť orgánu kontroly správu o splnení prijatých opatrení,
- uplatniť právnu zodpovednosť za zistené nedostatky voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

Zákon o kontrole v štátnej správe neupravuje postup orgánu kontroly ani vyodenie zodpovednosti a uloženie sankcie vedúcemu kontrolovaného subjektu v prípade, že uvedené povinnosti nesplní⁷.

⁷ Bližšie pozri Beblavý - Butašová, 2000.

Orgány vnútornej kontroly

V oblasti uplatňovania výkonnej moci, vrátane kontrolných mechanizmov, je potrebné, aby štát pôsobil vo veciach týkajúcich sa celého územia štátu a všetkých fyzických a právnických osôb.

Ide predovšetkým o:

- výkon štátnej kontroly (dozory, dohľady, inšpekcie),
- ozšírenie a fungovanie nadrezortných, prierezových a nezávislých inštitúcií pre kontrolu a spracovanie vecí verejných.

Nezastupiteľné miesto má kontrolná činnosť z pohľadu plnenia podmienok pri poskytnutí prostriedkov z predvstupových fondov Európskej únie, ako aj požiadaviek pre vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Na zabezpečenie tejto úlohy Ministerstvo financií SR spracovala a vláda SR svojím uznesením č. 852 z 25. októbra 2000 schválila *Koncepciu vnútornej finančnej kontroly vo verejnej správe*, ktorá zahŕňa systém kontroly oboch finančných zdrojov, t. j. prostriedkov SR a prostriedkov Európskych spoločenstiev⁸ a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv. Oproti súčasnému stavu sa úlohy finančnej kontroly rozšíria najmä o kontrolu ex ante a vnútorný audit finančných prostriedkov jednotlivými subjektami tak, aby ciele v programových dokumentoch boli dosiahnuté najefektívnejším spôsobom. V budúcnosti túto etapu finančnej kontroly pokryje štátna pokladnica.

Medzi orgány vnútornej kontroly v štátnej patria:

Vláda Slovenskej republiky, ako najvyšší orgán výkonnej moci vykonáva kontrolnú činnosť následne po rozhodnutí v zbere a to prostredníctvom Úradu vlády SR, Ministerstva financií SR, ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktorí si zriaďujú orgány.

Úrad vlády SR kontroluje plnenie úloh štátnej správy a hospodárenie s prostriedkami, určenými na plnenie týchto úloh. Ministerstvo vnútra SR – Úrad finančnej polície vykonáva kontrolu v oblasti daňových trestných činov a nezákonných finančných operácií. Ministerstvo financií SR vykonáva dozor nad sociálnym a zdravotným poisťovníctvom a doplnkovým dôchodkovým poistením, kapitálovým trhom, stavebným sporením a lotériami. Dozor nad verejným obstarávaním vykonáva Úrad verejného obstarávania SR a štátnu pomoc monitoruje novozriadený Úrad pre štátnu pomoc.

Napriek existencii uvedených inštitúcií **kontrolné mechanizmy nemožno považovať za dostatočne funkčné a účinné**. Značné rezervy pretrvávajú v dotváraní účinného systému vnútornej kontroly a jej prepojení na sústavu orgánov vonkajšej kontroly a orgány činné v trestnom konaní. Príčinou je predovšetkým nedostatočný záujem o jeho zdokonalenie a využitie na odhaľovanie nežiadúcich javov spoločnosti na všetkých stupňoch riadenia.

Úrad vlády SR bude plniť funkciu centrálnu koordinačnú a kontrolnú, vo vzťahu k všetkým orgánom a subjektom kontroly pôsobiacim v štátnej správe. Kontrolná pôsobnosť bude orientovaná najmä na:

- všetky úlohy súvisiace s výkonom štátnej správy, hospodárenie s prostriedkami určenými na

⁸ Keďže kandidujúce krajiny nemôžu pred vstupom do Európskej únie čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov, komisia založila tri predvstupové nástroje pre obdobie, kým vstúpia tieto krajiny do spoločenstva. Týmito nástrojmi sú:
 - Phare 2000 - ide o modifikovaný program, rozšírený o investičnú podporu opatrení s možným čerpaním 49 mil. eur v každom roku na obdobie 2000 a 2001.
 - ISPA - je to nástroj na realizáciu štrukturálnej politiky s podporou veľkých infraštruktúrnych projektov v rámci dopravy a životného prostredia. Slovenská republika môže počítať s 35 až 55 mil. eur ročne počas rokov 2000 až 2006.
 - SAPARD - ide o pomoc poľnohospodárstvu a rozvoju vidieka počas rokov 2000 až 2006 vo výške 18,3 mil. eur ročne. (Hospodárske noviny, 3.11.2001)

plnenie týchto úloh, dodržiavanie zákonnosti, účelnosti a hospodárnosti pri nakladaní s prostriedkami a majetkovými právami, ktorých vlastníkom je štát, štátne fondy vo vzťahu k výkonu štátnej správy, opatrenia a právne akty na všetkých úsekoch štátnej správy, ale aj na prenesený výkon štátnej správy vo vzťahu k samospráve, ďalej na úlohy vyplývajúce z programov Vlády SR, Rady obrany štátu, ako aj na kontrolnú činnosť manažmentu štátnej správy;

- vybavovanie petícií, sťažností a ich kontrolu.

V rámci nového usporiadania kontroly v SR by sa malo upraviť súčasné postavenie Úradu vlády SR tak, aby úrad bol servisným orgánom pre činnosť vlády a jeho kontrolná pôsobnosť bola orientovaná na kontrolu plnenia úloh uznesení vlády SR a vybavovania petícií a sťažností.

V systéme vnútornej kontroly zastáva významné miesto **Ministerstvo financií SR a orgány kontroly v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti**. Navrhuje sa ponechať osobitné postavenie MF SR v kontrolnom systéme SR, pretože bude vystupovať ako ústredný orgán pre metodiku a koordináciu finančnej kontroly u správcov rozpočtových kapitol v zmysle Konceptie vnútornej finančnej kontroly vo verejnej správe a zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov.

Ministerstvo financií SR, ako ústredný orgán štátnej správy SR pre oblasť financií, colníctva a cien, bude ďalej vykonávať finančnú kontrolu u správcov rozpočtových kapitol, v štátnych fondoch a kontrolu správy majetku štátu. Bude zabezpečovať aj výkon cenovej kontroly. V zmysle zákona NR SR č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly budú tieto vykonávať finančnú kontrolu prostriedkov štátneho rozpočtu, prostriedkov štátnych fondov, prostriedkov európskych spoločenstiev a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv, cenovú kontrolu a kontrolu správy a nakladania s majetkom štátu.

Daňovú kontrolu všeobecne, štátny dozor nad lotériami a inými podobnými hrami budú vykonávať aj naďalej Ústredné daňové riaditeľstvo SR a daňové úrady. Colná kontrola bude realizovaná prostredníctvom Colného riaditeľstva SR a jeho colných úradov.

Zmeny v kontrolnom systéme budú nadväzovať predovšetkým na zmenu zákonov, ktoré zabezpečia posilnenie kompetencií finančných orgánov v oblasti kontroly verejných financií na všetkých úrovniach.

Ministerstvo financií SR ako ústredný orgán štátnej správy pre finančnú kontrolu bude okrem vlastnej (vnútornej) finančnej kontroly a auditu, vykonávať finančnú kontrolu predovšetkým v orgánoch verejnej správy a súčasne bude metodicky riadiť a koordinovať finančnú kontrolu a vnútorný audit v celej verejnej správe.

V súčasnosti pripravuje Ministerstvo financií SR legislatívny zámer zákona o finančnej kontrole vo verejnej správe. Predmetom finančnej kontroly bude zisťovanie, či kontrolovaný subjekt dôsledne plní všetky povinnosti pri hospodárení s verejnými financiami. Finančná kontrola bude zahŕňať proces od schválenia rozpočtov verejných financií až po ich konečnú realizáciu.

Ďalej Ministerstvo financií SR pripravuje budovanie systému štátnej pokladnice, pričom ide o nový prvok v systéme kontroly v rámci integrovaného systému riadenia verejných financií. Bude riadiť, racionalizovať a kontrolovať správu štátnych financií komplexne v rámci kontroly ex ante, t. j. pred uskutočnením výdavku. Štátna pokladnica bude realizovaná prijatím nového zákona.

V zmysle Memoranda o porozumení medzi vládou SR a Európskou komisiou bol na Ministerstve financií SR zriadený Národný fond ako inštitút pre hospodárenie Spoločenstva a štátny rozpočet. Ako orgán kontroly bude pôsobiť v oblasti finančnej kontroly a auditu. Zriadením Národného fondu sú na

ministerstve financií vytvorené základné predpoklady pre riadenie a kontrolu predvstupovej pomoci a štrukturálnych fondov.

V rámci rozpočtovej kapitoly Ministerstva financií SR bol zákonom NR SR č. 231/1999 Z. z. zriadený Úrad pre štátnu pomoc ako orgán štátnej správy na posudzovanie, hodnotenie, schvaľovanie štátnej pomoci, kontrolu jej poskytovania a evidenciu štátnej pomoci.

Správcovia rozpočtových kapitol a ostatné orgány štátnej správy budú mať povinnosť zabezpečiť funkčný vnútorný kontrolný systém. Vnútornú kontrolu v orgánoch štátnej správy na všetkých úrovniach budú vykonávať ich vlastné útvary kontroly podriadené priamo vedúcemu orgánu a ostatné odborné útvary podľa príslušnosti v rámci kontrolného systému.

Orgány štátnej správy v rámci vnútornej kontroly a v rozsahu svojej pôsobnosti budú kontrolovať najmä:

- hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu,
- vybavovanie petícií, sťažností a podľa vecnej príslušnosti ich aj budú rešpektovať,
- dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a opatrení vydaných na ich základe,
- plnenie opatrení na nápravu zistených nedostatkov vydaných vedúcim kontrolovaného subjektu.

Ako špecializované kontrolné orgány budú aj naďalej pôsobiť orgány inšpekcie (Slovenská obchodná inšpekcia, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska inšpekcia a ďalšie) a orgány dozoru (Štátny stavebný dohľad, Štátny zdravotný dozor a ďalšie), ktorých kontrolná pôsobnosť je vymedzená v osobitných predpisoch.

Vnútorná kontrola vo verejnoprávnych inštitúciách

Systém vnútornej kontroly vo verejnoprávnych inštitúciách nie je doteraz centrálné určený, hoci hospodária s verejnými financiami. Je potrebné zákonom stanoviť povinnosť vytvoriť vo všetkých verejnoprávnych inštitúciách funkčný systém vnútornej kontroly vrátane zákonom stanovených pravidiel kontrolnej činnosti.

Súčasne je nutné riešiť jej maximálne možnú funkčnú a finančnú nezávislosť. Vnútornú kontrolu vykonávať v rozsahu odporúčaní Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných úradov INTOSAI.

Vnútorná kontrola v územnej samospráve

Kontrola v územnej samospráve bude tvorená kontrolnými orgánmi miestnej samosprávy a kontrolnými orgánmi samosprávy vyššieho územného celku. NKÚ SR bude môcť v zmysle schválenej novely Ústavy SR, ktorá nadobudne účinnosť od 1. júla 2001, kontrolovať hospodárenie iba s tým majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy.

1.2.2. Vonkajšia kontrola

Vonkajšia kontrola sa vyznačuje tým, že kontrolovaný subjekt nie je vo vzťahu podriadenosti k orgánu, ktorý ho kontroluje, ani ním nie je riadený.

Orgány vonkajšej kontroly

Pre účely tohto návrhu systému kontroly vo verejnej správe sú medzi orgány vonkajšej kontroly zaradené:

Národná rada SR sa uznáva na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontroluje ich dodržiavanie. Ďalej kontroluje činnosť vlády, schvaľuje a preveruje plnenie štátneho rozpočtu a schvaľuje štátny záverečný účet (bližšie v Čl. 86 Ústavy SR). Má všeobecné kontrolné právomoci, ktoré podľa Čl. 92 Ústavy SR vykonáva predovšetkým prostredníctvom výborov zložených z poslancov.

Legislatíva, upravujúca pravidlá a metódy fungovania NR SR, umožňuje členom parlamentu vykonávať pomerne širokú kontrolnú činnosť. Prostredníctvom svojich výborov môže parlament žiadať uskutočnenie, alebo priamo uskutočniť poslaneckú kontrolu, dozeráť na dodržiavanie platných zákonov v rámci činnosti organizácií verejnej správy, a má právo vyžadovať od ministra alebo štatutárneho predstaviteľa iného subjektu verejnej správy prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Porovnanie možností so skutočným využívaním týchto zákonom daných kompetencií do roku 1998 vyvoláva nutnosť súhlasiť s konštatovaním T. Verheijena, ktoré prezentoval v *Komparácii skúseností medzi východom a západom*⁹: *Na Slovensku "systém parlamentnej kontroly v procese realizácie vládnej politiky je stále skôr otázkou želanía. Parlament nie je schopný adekvátne využívať možnosti parlamentnej kontroly, čiastočne aj z dôvodu prílišnej časovej zaneprázdnenosti poslancov pri schvaľovaní množstva zákonov a právnych noriem. A v prípade, že vznikol určitý voľný časový priestor, nedostatok skúseností a zdrojov by limitoval rozsah a hĺbku parlamentnej kontroly"*. Zároveň je však možné konštatovať, že ani v posledných dvoch rokoch nie sú možnosti parlamentnej kontroly vyčerpávajúco využívané; výsledky takýchto kontrol sú zverejňované len veľmi sporadicky a táto situácia môže navodzovať dojem, že sú realizované účelovo a bez informovanosti verejnosti.

Činnosť štátnych kontrolných orgánov v podmienkach SR zastrešuje **Najvyšší kontrolný úrad SR** (ďalej iba NKÚ). Ide o nezávislý štátny orgán, ktorého existencia vyplýva z Limskej deklarácie Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných úradov INTOSAI.¹⁰

NKÚ SR bol konštituovaný Ústavou SR v roku 1993, aby vykonával kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, so štátnym majetkom, majetkovými právami a pohľadávkami štátu. Takto stanovená kontrolná pôsobnosť úradu však nepokrýva verejné financie v plnom rozsahu v zmysle Limskej deklarácie, a preto sa v súčasnosti pripravuje rozšírenie jeho pôsobnosti.

V zmysle novely Ústavy SR schválenej vo februári v NR SR Najvyšší kontrolný úrad SR je nezávislý orgán kontroly hospodárenia s

- a) prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada SR alebo vláda,
- b) majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií a Fondu národného majetku SR,
- c) tým majetkom, finančnými prostriedkami a majetkovými právami obcí a vyšších územných celkov, ktoré získali na úhradu nákladov na prenesený výkon,
- d) majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku,
- e) majetkom, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami, ktoré boli poskytnuté Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ktoré hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu alebo nakladajú so štátnym majetkom, v

⁹ van Mierlo -Verheijen, 1997.

¹⁰ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, založenej v roku 1953 so sídlom vo Viedni.

rámci rozvojových programov alebo z iných podobných dôvodov zo zahraničia.

Činnosť NKÚ SR je upravená pôsobnosťou v zmysle príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR. Jeho úlohou je odhaľovať najmä také konanie, ktoré poškodzuje majetkové a finančné záujmy štátu. Na druhej strane nemá kompetencie a ani nemôže nahrádzať orgány činné v trestnom konaní. Preto sa pri výkone kontrolnej činnosti orientuje na presadzovanie takých opatrení na kontrolovaných subjektoch, ktoré majú aj preventívny charakter pred prípadným protispoločenským konaním. Pri dôvodnom podozrení z trestnej činnosti rôzneho druhu, ktoré úrad nadobudol na základe vyhodnotenia kontrolných zistení, informuje o zistených skutočnostiach, v súlade so svojou pôsobnosťou, orgány činné v trestnom konaní.

V zmysle novely zákona NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky sa rozširuje pôsobnosť NKÚ SR o kontrolu prostriedkov z európskych spoločenstiev a iných prostriedkov zo zahraničia poskytnutých na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv. Na základe uvedeného bol následne v rámci NKÚ SR vytvorený osobitný útvar na kontrolu prostriedkov z EÚ a zo zahraničia. NKÚ SR pôsobí v tomto smere ako certifikačný úrad, oprávnený kontrolovať účelovosť využitia poskytnutých finančných prostriedkov.¹¹

Rozšírenie kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR je v súlade s Linskou deklaráciou o základných princípoch nezávislej finančnej kontroly, prijatou Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných úradov – INTOSAI, ako aj ďalšími odporúčaniami tejto organizácie a praktickým uplatňovaním týchto princípov vo väčšine európskych krajín. V novele Ústavy SR nie je ale zakotvená pôsobnosť NKÚ SR na kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami obcí, získaných z daní a poplatkov, čím táto oblasť nie je zo strany nezávislej vonkajšej kontroly zabezpečená.

Správne súdnictvo – je potrebné, aby bola aj naďalej zachovaná kontrolná (preskúmvacia) funkcia vo vzťahu k správnym orgánom v súvislosti s ich rozhodovaním v správnom konaní na všetkých úrovniach verejnej správy. Bude potrebné rozšíriť pôsobnosť správneho súdnictva na všetky právne akty vydávané vo verejnej správe, vylúčiť negatívnu enumeráciu. Navrhované riešenie spočíva najmä v rekonštrukcii Občianskeho súdneho poriadku.

Prokuratúra – jej preventívne pôsobenie bude aj naďalej spočívať v akceptovaní stanovísk a názorov prokuratúry orgánmi verejnej správy, ktoré boli prokuratúrou pertraktované pri realizácii prokurátorského dozoru. Svojou činnosťou bude účelne dopĺňať systém orgánov ochrany práva.

Pripravovaný nový zákon o prokuratúre okrem iného predpokladá aj presnejšiu zákonnú úpravu postupu pri realizácii metód a prostriedkov prokurátorského dozoru, a to vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej správy.

Je taktiež potrebné legislatívne vyriešiť súčinnosť všetkých orgánov verejnej správy s prokuratúrou, a to najmä vo veciach, v ktorých tieto orgány, ale ani účastníci konania nemajú právne prostriedky alebo záujem na zrušení týchto rozhodnutí, ale vo verejnom záujme je nevyhnutné vykonať opatrenia smerujúce k odstráneniu porušenia zákonnosti.

Je dôležité zachovať inštitút auditu ako prostriedku vonkajšej nezávislej kontroly. **Audítora** je tak fyzická osoba, ako aj právnická osoba, ktorá je zapísaná v zozname vedenom komorou, ktorý vykonáva odbornú audítorskú činnosť samostatne a nezávisle. Audítorská činnosť spočíva v kontrole správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej závierky, ako aj v kontrole finančnej a majetkovej situácie podnikateľov a iných účtovných alebo majetkových dokladov.

Audítori by mali vo väčšom rozsahu oznamovať podozrivé transakcie, poukazujúce na výskyt korupcie alebo podozrivé účtovné operácie. Za účelom odhalenia korupčných platieb by mali byť na

¹¹ Pravda, 23. 2. 2001

audítorov kladené osobitné požiadavky týkajúce sa špeciálnych právomocí. Mali by sa uskutočňovať špeciálne školenia audítorov, aby sa zabezpečila ich schopnosť splniť túto náročnú úlohu.

Okrem vyššie uvedeného auditu môže byť nápomocným inštitútom aj **forenzný audit**. Forenzný audit, forenzné účtovníctvo je v porovnaní s auditom viac kriminalistická disciplína. Pojem “forenzný” znamená “týkajúci sa práva”. Forenzný audit alebo širšie forenzné služby sa definujú ako používanie účtovných, audítorských, finančných, daňových, štatistických a iných kvantitatívnych znalostí. Jeho cieľom je účinné poradenstvo v najrôznejších odvetviach pre riešenie záležitostí, ktoré by mohli mať súdnu dohru. Forenzní vedci preverujú a vysvetľujú fakty a dôkazy v právnych sporoch a poskytujú súdom alebo svojim klientom znalecké posudky o svojich zisteniach¹².

Medzi výstupy forenzného auditu patrí napríklad odhalenie mimoriadnych okolností ako aj pomoc pri zavádzaní systémov a postupov slúžiacich k prevencii výskytu nežiadúcich záležitostí. Ide o:

- vyšetrowanie podvodov najrôznejšej povahy (napríklad krádeže finančných prostriedkov a odcudzenie majetku, “tunelovanie”, konanie v rozpore so záujmami zamestnancov v prípade zmlúv s externými dodávateľmi alebo úplatkárstvo v sprostredkovateľskej oblasti);
- preverky dodržiavania regulačných požiadaviek (napríklad zisťovanie, či zákazníci vyhovujú požiadavkám legislatívy, regulačných nariadení a vyhlášok, či finančné inštitúcie spĺňajú zákonné požiadavky pri predchádzaní legalizácii výnosov z trestnej činnosti);
- vyhľadávanie a získavanie prostriedkov odcudzených jednotlivcami a subjektami. V rámci tejto aktivity sú uskutočňované podrobné rozbery peňažných tokov a zhromažďované dôkazové materiály;
- pátranie po aktivitách – zisťovanie stavu a pohybu hmotného majetku;
- navrhnutie a zavedenie postupov zameraných na prevenciu podvodov.

V Českej republike bol forenzný audit použitý napríklad nasledovne:

Oddelenie forenzných služieb pôsobiace v rámci Deloitte & Touche v Českej republike pracovalo napríklad na kauze financovania ODS. V priebehu forenzného šetrenia dospeli k záveru, že financovanie ODS nebolo uskutočňované v súlade s príslušnými českými zákonmi a internými predpismi strany. Boli zistené, že účtovníctvo strany neodrážalo verne skutočnú finančnú situáciu ODS, a že vnútorné kontrolné systémy a postupy strany neboli dostatočné a nemohli zabrániť pracovníkom pri sprenvere prostriedkov strany. Objavený bol celý rad nezaúčtovaných darov a falošných mien použitých na zaúčtovanie prijatých darov. Zistené boli aj prípady daňových únikov a korupcie v radoch predstaviteľov strany.

Podobne sa venovali aj napríklad vyšetrowaniu investičného fondu Trend/Kotva a alebo vyšetrowaniu portfólia nedobytných pohľadávok v dvoch veľkých bankách¹³.

Verejný ochranca ľudských práv a slobôd (ombudsman) je nezávislý apolitický inštitút zameraný na všeobecnú ochranu ľudských práv. Jeho hlavnou úlohou v oblasti boja proti korupcii by preto malo byť prijímanie podnetov a poznatkov od občana o korupčnom správaní predstaviteľov verejnej správy a zároveň aj ich odovzdávanie na prešetrenie príslušným orgánom. Uvedený inštitút je už zakotvený v Ústave SR. Je potrebné ešte prijatie zákona.

Verejná kontrola — okrem štátom organizovaných foriem kontroly (vonkajšia a vnútorná), v demokracii prirodzeným nositeľom dohľadu a kontroly nad spravovaním vecí verejných sa stáva priamo

¹² Bližšie pozri Banas, 1999.

¹³ Bližšie pozri Deloitte & Touche, Forenzní služby.

občan zmocnený ústavným právom na informácie a právom podávania sťažností.

Priestor pre verejnú kontrolovateľnosť vytvára **zákon o slobodnom prístupe k informáciám**. Kontrolnú činnosť v súčasnosti vykonávajú viaceré inštitúcie, správy z nej však spravidla doteraz neboli zverejňované, občania neboli informovaní o tom, aké opatrenia boli prijaté na nápravu. Tým sa veľmi limitovala občianska kontrola a tlak verejnej mienky na zmeny. Za významnú pozitívnu zmenu preto možno považovať prijatie tohto zákona, v zmysle ktorého majú občania od 1. januára 2001 právo byť informovaní o veciach verejných, t. j. aj o výsledkoch vykonávaných kontrol.

V slovenských podmienkach je dozorný mechanizmus jednou z menej rozvinutých foriem kontroly aj napriek skutočnosti, že jeho realizácia je dôležitá pre zabezpečenie fungovania verejných orgánov v súlade so zákonmi a vyžadovanými pravidlami. Vzhľadom na to sa prijatie **Zákona 152/1998 Z. z. o sťažnostiach** dá považovať za zdokonalenie sťažnostného systému na Slovensku. Prostredníctvom využívania spätných informácií rozširuje možnosti verejnosti vplývať na úroveň morálneho a etického správania pracovníkov verejného sektora a poukazovať na prípady, ktoré vyvolávajú pochybnosti alebo podozrenia z porušenia právnych predpisov, prípadne nedostatkov v činnosti orgánov verejnej správy¹⁴.

Ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť sťažností je Úrad vlády SR, ktorý každoročne koncentruje a spracováva údaje o počte a vecnom zameraní sťažností, doručených na orgány štátnej správy. Výsledky, vrátane identifikácie najzávažnejších zistení, predkladá dvakrát ročne formou správy na rokovanie vlády. Vybavovanie podaní (sťažností) je cenným zdrojom signalizovania nedostatkov a najproblematickejších oblastí fungovania verejnej správy a zároveň je signálom pre vládu, na základe ktorého je možné hodnotiť mieru spokojnosti alebo nespokojnosti verejnosti s verejnými službami. Počet podaní, doručených na ústredné orgány štátnej správy mal, ako to ukazuje nasledujúca tabuľka, v rokoch 1993-1999 stúpajúcu tendenciu.

Tabuľka 1
Petície, sťažnosti, oznámenia v rokoch 1993-1999

Rok	Podania ¹⁵ celkom	z celkového počtu podaní:	
		Petície	Sťažnosti, oznámenia
1993	2 920	15	2 325
1994	2 530	4	1 696
1995	4 618	10	2 688
1996	7 991	2 280	2 827
1997	60 688*	27	1 678
1998	5 275	21	2 515
1999	28 873	4 473	24 400

Pozn.: * Uvedený počet všetkých podaní v roku 1997 zahŕňa 57 013 sťažností podaných formou hromadnej sťažnosti. Protestná akcia, ktorou sa občania obrátili na predsedu vlády, sa týkala vydávania vysvedčení v štátnom jazyku žiakom navštevujúcim školy s vyučovacím jazykom maďarským a tiež v nadväznosti na návrh školského zákona.

Zdroj: *Správy o vybavovaní petícií a sťažností*, Úrad vlády SR.

¹² Podrobnejšie sa zneniu zákona č. 152/1998 o sťažnostiach venujeme v časti 3.1.

¹³ Spracované na základe informácií zo Správ o vybavovaní petícií a sťažností Úradom vlády SR, ministerstvami, ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy SR a orgánmi miestnej štátnej správy za roky 1993 až 1999.

Vzhľadom na každoročné zmeny v štruktúre orgánov a organizácií, a z toho vyplývajúcich dôsledkov na zmeny v pôsobnostiach i kompetenciách, nie je možné objektívne porovnávať údaje o počtoch podaní. Došlo aj k dôležitým legislatívnym a metodickým zmenám, najmä keď v roku 1998 nový zákon o sťažnostiach nahradil štyridsať rokov starú Vyhlášku vlády č. 150/1958 Ú. v. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov.

Z hľadiska obsahového zamerania sa sťažnosti najviac týkali nekonania orgánov štátnej správy a ich hospodárenia s finančnými prostriedkami. Vecné zameranie z hľadiska jednotlivých odborov verejnej správy smerovalo hlavne do oblasti sociálnej problematiky, samospráv, pôdohospodárstva, financií, verejného obstarávania, dopravy a privatizácie. Podrobnejšie zameranie podaní a sťažností tak ako sú evidované Úradom vlády sú uvedené v prílohe 1.

Z informácie (správy) predloženej minulý rok vyplýva, že predmetným subjektom štátnej správy v roku 1999 bolo doručených 4 473 petícií a **až 24 400 sťažností**. Prešetrením obsahu týchto podaní sa preukázala ich **opodstatnenosť v 34 % prípadov**, čo zjednodušene vyjadrené znamená, že každé tretie podanie sa ukázalo ako opodstatnené.

Najviac oprávnených sťažností v pôsobnosti ministerstiev dostali na Ministerstve dopravy, pôšt a telekomunikácií SR – 1 161, z celkového počtu 2 997 sťažností. Predmetom oprávnených sťažností bolo správanie zamestnancov pôšt, ŽSR, vodičov SAD, kultúra cestovania na ŽSR, nedodržanie cestovného poriadku, nepriznanie zľavy a pod. V pôsobnosti ministerstva zdravotníctva bolo oprávnených 526 zo 1 841 sťažností. Tie sa týkali najmä liečebných postupov lekárov, neoprávneného inkasovania platieb za lieky a hospodárenia v zdravotníckych zariadeniach. Na rezort ministerstva vnútra bolo podaných 507 opodstatnených sťažností z celkovo najvyššieho počtu podaných sťažností 3 644. Sťažnosti boli zamerané na postupy policajného orgánu (nečinnosť policajtov, ich nevhodné konanie a správanie), postupy zamestnancov štátnej správy a samospráv, hospodárenie s majetkom a správne konanie. Pri preukázaní opodstatnenosti sťažností sa na nápravu prijímajú opatrenia. Takýchto opatrení rôznej povahy bolo v roku 1999 prijatých 2 808.

Tabuľka 2 **Opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov**

Vybrané opatrenia v roku 1999	Úrad vlády	Ministerstvá a orgány v ich pôsobnosti	Krajské, okresné úrady a orgány v ich pôsobnosti
Pracovno-právne	8	501	88
Organizačné	7	197	307
Odstúpené orgánom činným v trestnom konaní	–	39	20
Odstúpené súdom	–	8	1

Zdroj: Spracované z *Informácie o vybavovaní petícií a sťažností za rok 1999*, Úrad vlády SR

Porovnanie¹⁶ množstva doručených podaní na ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy (18 884 v roku 1999) s počtom podaní doručených na krajské a okresné úrady (5 504) svedčí o často mylnom názore obyvateľov, že centrálné orgány im môžu rýchlejšie pomôcť. Opak je väčšinou pravdou a krajské úrady by mnohokrát vybavili sťažnosť rýchlejšie, pretože priamo disponujú konkrétnymi spisovými materiálmi.

¹⁶ Spracované podľa podkladov L. Slimákovvej.

Zdokonalenie možností verejnosti poukazovať na nesprávne postupy a správanie pracovníkov verejnej správy a žiadať o prešetrenie oznámených javov prinieslo aj prijatie **novely zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve, v znení zákona č. 242/1998 Z. z.** Pozitívnym praktickým efektom obidvoch vyššie uvedených zákonov je ich vypovedacia schopnosť o spokojnosti verejnosti z pohľadu spätnej väzby – na základe počtu i vecného zamerania sťažností a petícií je možné indikovať nevhodné a neetické správanie verejných zamestnancov a identifikovať tak najslabšie články štátneho aparátu.

Bez aktívnej účasti občana si efektívny systém kontroly ani nemožno predstaviť. Aj z pohľadu boja proti korupcii je preto dôležité, aby občan mohol – či už formou petícií alebo sťažností – reálne vstupovať do kontrolných činností. Sťažnostný systém stále zápasí s dvomi zásadnými problémami. Prvým je samotná právna úprava, ako aj administratívna nepriehľadnosť. Konkrétne v prípade uplatňovania zákona o sťažnostiach je to nejednoznačný výklad niektorých ustanovení a pre postupy zamestnancov verejnej správy najmä absencia metodických pokynov. Druhým problémom je nízka úroveň informovanosti, ako aj všeobecne nízke právne vedomie občanov. Systém vybavovania sťažností na Slovensku tak plní čiastočne aj funkciu poradcu pre občana. Zároveň s informáciou o prešetrení sťažnosti obyvatelia zväčša dostanú aj právne rady a informácie, ako ďalej postupovať.

Nedostatkom slovenského sťažnostného mechanizmu je aj absencia **nezávislého** orgánu pre prešetrovanie sťažností, ktorý by bol kompetentný riešiť relevantné problémy a formulovať objektívne odporúčania na posilnenie kvality fungovania verejných služieb. Úrad vlády sa nedá považovať za úplne nezávislý orgán a táto skutočnosť nedostatočne eliminuje možnosti skresľovať skutočné zistenia. Rovnako je táto možnosť nedostatočne eliminovaná aj v celej vertikálnej línii sťažnostného mechanizmu. Prax ukazuje, že pracovníci poverení vybavením sťažnosti často uprednostnia laxný prístup pred serióznym prešetrením, hlavne pokiaľ ide o sťažnosti na ich rezortných kolegov. Údaje z výročnej správy ústredného orgánu pre sťažnosti sú médiám poskytované čiastočne a veľmi vzácne.

Takýmto nezávislým orgánom – v krajinách EÚ verejnosťou veľmi obľúbeným – je ombudsman, ktorý zatiaľ na Slovensku chýba. Podľa Národného programu pre prijatie “*acquis communautaire* v SR a Programového vyhlásenia vlády SR bolo plánované jeho vytvorenie formou doplnenia Ústavy o inštitút ombudsmana a prijatia zákona o zriadení tohto úradu v časovom horizonte 1999-2000. Realizácia sa však oneskoruje.

2. PROBLÉMY KONTROLNÉHO SYSTÉMU SR

Viacere problémy kontrolného systému v Slovenskej republike boli uvedené v predchádzajúcich častiach tejto kapitoly (napríklad kontrola na úrovni miest a obcí). V tejto časti sa zameriame na audítorov a kontrolórov. Hoci ich postavenie je rozdielne, zohrávajú dôležitú úlohu v boji proti korupcii.

Audítori by mali oznamovať podozrivé transakcie poukazujúc na výskyt korupcie alebo podozrivé účtovné operácie vykonané predovšetkým v súkromných firmách. Je však ťažké zosúladiť povinnosť oznamovať podozrivé transakcie v súkromných podnikoch s hlavnou úlohou audítora, keďže je zvyčajne platený podnikom. Audítor má voči firme povinnosť zachovávať mlčanlivosť o tejto veci, aj keď má povinnosť oznamovať podozrenie zvlášť závažných trestných činov v zmysle § 6 zákona NR SR č. 249/1994 Zb. o boji proti legalizácii príjmov z najzávažnejších, najmä organizovaných foriem trestnej činnosti.

V podmienkach Slovenskej republiky nie sú známe konkrétne prípady, keď audítori pomohli odhaliť korupčné aféry. Tento problém má aj medzinárodný aspekt. V zahraničí je za dôležitú označovaná skutočnosť, aby boli presne definované zákony s ohľadom na oznamovaciu povinnosť a pomocou legislatívy zabezpečená ochrana audítorov, ktorí si túto povinnosť spĺňajú. Akékoľvek oznámenie o podozrivej transakcii podané v dobrom úmysle nesmie viesť k znevýhodneniam, zahŕňajúc zodpovednosť akéhokoľvek druhu pre osobu, ktorá oznámenie podala.

Mohla by tiež byť položená otázka, či by v správach o audite nemalo byť uvedené vyhlásenie, že firma uskutočnila svoje povinnosti tak, ako sú definované v právnej norme. Preskúmanie celej záležitosti “etického auditu” má v boji proti korupcii osobitný význam.

Tiež sa ukazuje ako žiaduce preskúmať otázku nebanlivosti audítorov, ktorí nevykonali svoje povinnosti vypátrať korupčné platby. Za účelom odhalenia korupčných platieb by mali byť na audítorov kladené zvláštne požiadavky týkajúce sa špeciálnych právomocí a mali by sa uskutočňovať špeciálne školenia pre audítorov, aby sa zabezpečila ich schopnosť spĺňať túto náročnú úlohu.

Nasledujúce príklady z tlače poukazujú na to, že aj v oblasti činnosti audítorov môže dochádzať k problémom:

- *Maďarský štát zastúpený piatimi štátnymi subjektami – najväčšími akcionármi Postbank (druhá najväčšia sporiteľňa v Maďarsku – poskytovala úvery hlavným politickým stranám) podal žalobu na tri audítorské firmy. Od jednej domácej spoločnosti a dvoch dcér renomovaných audítorských a poradenských agentúr – Arthur & Andersen (AA) a Deloitte & Touche (DT), žiada pre svojich akcionárov odškodné 100 mld. forintov. O takúto sumu údajne prišli tým, že audítori napriek zlej situácii v banke o nej informovali priaznivo, na základe čoho oni potom do nej vložili finančné prostriedky. Keď sa banka v roku 1998 prakticky ocitla pred konkurzom, audítori v nej avizovali len malé problémy. “Je nepochopiteľné, ako sa mohli ich zistenia tak líšiť od skutočností,” uviedol na adresu žaloby premiér Viktor Orbán. Jeho kabinet, povzbudený skúsenosťami zo západnej Európy a najmä z USA, kde sú spory s audítorskými spoločnosťami pomerne časté, sa odvážil zažalovať ich. Spory s audítormi sú všade vo svete delikátnymi záležitosťami. Pred praním špinavej bielizne na súdoch však ich účastníci väčšinou uprednostňujú mimosúdne vyrovnanie. Podľa Desza Sugára, predsedu maďarskej audítorskej komory, je zodpovednosť audítorov za škody namieste, pretože okrem vedenia a orgánov spoločností sú jediní, ktorí majú informácie a sú povinní ich žiadať. Vo veľmi podobnej situácii sa ocitla česká Investičná a poštová banka (IPB), ktorú posudzovala audítorská firma Ernst & Young. Jej audítori dohliadali na hospodárenie banky od roku 1997 do vlnajšieho krachu. Počas dvaapoločného obdobia bolo podľa nich v banke všetko v poriadku, až kým v polovici vlnajšieho roka nezistili, že banke chýba v rezervách 40 mld. Kč. Podľa audítorov dostávali od banky zlé informácie.*

- *Audítorská profesia v USA bude prešetrovaná vzhľadom na správu, ktorá poukazuje na to, že viac ako 2 700 partnerov spoločnosti PwC vrátane šiestich z jedenástich partnerov na úrovni vyššieho manažmentu, ktorí monitorujú nezávislosť auditu, vlastnia akcie emitované verejnými spoločnosťami auditovanými práve PwC. Uvedený stav je kontroverzný s politikou nezávislosti. Vo väzbe na túto skutočnosť sa účtovnícka komunita rozhodla zamerať svoju stratégiu na opätovné získanie dôvery v štandardy auditu¹⁷.*

Odlíšne postavenie majú **kontrolóri štátnych orgánov**. Pritom úloha kontroly v boji proti korupcii nie je jednoduchá, ale je veľmi významná. **Aj keď kontrola nepatrí medzi ťažiskové inštitúcie, odhaľujúce korupčné správanie, môže tomuto odhaleniu veľmi významne pomôcť.** Tým, že kontrola sa vykonáva dokladovým spôsobom, je málo pravdepodobné, že kontrolou sa priamo odhalí korupčné správanie, pretože korupčné platby v orgánoch verejnej správy nie sú zaznamenávané v účtovníctve. Na priame odhalenie a vyšetrovanie prípadov korupcie sú určené predovšetkým orgány polície a prokuratúry.

Pri administratívno-právnej a ekonomickej kontrole sa kontrolór stretáva s náznakmi nedostatkov povahy trestného činu, avšak – podľa charakteristík nelegálnych činov, kontrola vykonaná na základe všeobecne akceptovaných postupov kontroly neposkytuje žiadnu istotu, že nelegálne činy budú odhalené, alebo že akákoľvek prípadná zodpovednosť za ne bude odhalená a zdokumentovaná. Pri výkone kontroly sa môžu získať špecifické informácie, ktoré môžu vyvolať otázku možných nelegálnych činov. Takýmito informáciami sú napríklad:

- prevod majetku štátu na fyzické, resp. právnické osoby cez uplatnenie záložného práva bez súhlasu zakladateľa a vo veľmi krátkych termínoch,
- neodsúhlasené transakcie, resp. nesprávne a neskoro zaznamenané (napríklad najprv platba a fakturácia až keď niekto na tento stav poukáže),
- úhrada neobvykle vysokých pokút a penále zo strany štátnych organizácií pre súkromné firmy,
- vysoké sumy platieb za nešpecifikované služby konzultantom, poradcom,
- nedodržovanie zákona o verejnom obstarávaní, resp. obchodnej verejnej súťaži, keď víťazná ponuka nedosahuje technické parametre a prekračuje finančné požiadavky ostatných uchádzačov,
- nedodržovanie vlastných dražobných poriadkov pri predaji štátnych podnikov,
- zvýhodňovanie veriteľov, keď napríklad nie sú prednostne uhrádzané dane štátu, ale sú uprednostňované firmy z okruhu blízkeho vedeniu organizácie,
- váhanie organizácie pri vymáhaní niektorých neobvyklých pohľadávok súdnou cestou.

Je zrejmé, že ak kontrolór získa informácie, vzťahujúce sa na možné nelegálne činy, musí zabezpečiť dostatočné množstvo objektívnych, písomných informácií a prvotných účtovných dokladov pre posúdenie, prečo sa tento čin stal. Po objektívnom vydokladovaní hospodárskeho a majetkového deliktu sa končí rozhodujúca etapa práce kontrolóra. Následne kontrolný orgán pri dôvodnom podozrení z trestnej činnosti informuje o zistených skutočnostiach orgány činné v trestnom konaní. V žiadnom prípade kontrolný orgán nenahrádza ich činnosť a v tomto smere je potrebné brať do úvahy aj úlohy a

¹⁷ Newsletter Pod lupou, 2000.

možnosti pri odhaľovaní podvodov a korupcie ako protispoločenského konania.

Postup pracovníkov činných v trestnom konaní sa zvyčajne končí dokazovaním pohnútok, prečo bol trestný čin vykonaný, t. j. či išlo o úmyselné, resp. nedbanlivostné konanie.¹⁸

Tým sa vytvárajú **dva stupne, ktorých prepojenie** je niekedy veľmi zložitý, resp. až nemožný, t. j. proti sebe stoja objektívne dôkazy proti zvyčajne nedokázateľnému úmyslu uskutočniť trestný čin.

Popri potrebe **funkčnej a finančnej nezávislosti kontroly**, o problémoch ktorej sa zmienujeme na viacerých miestach tejto kapitoly, pri výkone kontroly a väzby na prípadné odhalenie nezákonnej činnosti, je dôležitá aj samotná osoba kontrolóra, jeho nezávislosť, **neexistencia konfliktu záujmov** pri výkone jeho činnosti.

Podľa informácii denníka Pravda¹⁹ dal napríklad súčasný predseda NKÚ SR prostredníctvom obchodného registra preveriť, či zamestnanci NKÚ SR nie sú vlastníkami alebo konateľmi súkromných spoločností. Všetci kontrolóri poberajú totiž príplatky vo výške 25 % platového stupňa za to, že nesmú vykonávať podnikateľskú činnosť. Z výpisov registra vyplynulo podozrenie z porušenia príslušného zákona v niekoľkých prípadoch. Pri šetrení sa zistilo, že takmer všetci títo zamestnanci – bývali štatutári rôznych firiem, hneď po nástupe do úradu požiadali registrový súd o výmaz. Ale dvaja pracovníci tak neurobili. Napriek tomu podpísali čestné prehlásenie, že nevykonávajú podnikateľskú činnosť resp. nemajú vlastnú firmu.

Z tohto pohľadu môže dôležitú úlohu zohrať aj uplatňovanie etického kódexu kontrolných pracovníkov NKÚ SR²⁰. Zásady etického konania obsiahnuté v tomto kódexe by mohli byť návodom pre výkon činnosti všetkých kontrolných pracovníkov na úrovni štátnej správy, verejnoprávnych inštitúcií a samosprávy.



¹⁸ Bolo by preto napríklad vhodné, aby sa v potenciálne citlivých oblastiach explicitne uvádzali záväzky pracovníkov verejnej správy a pri ich porušení by potom bolo preukazovanie úmyslu jednoduchšie (napríklad Pact integrity, PIM).

¹⁹ Pravda, 4.12.2000.

²⁰ Etický kódex pracovníka NKÚ SR je uvedený v prílohe 2.

²¹ Ak má občan vedomosť o tom, že došlo k porušeniu zákona, je jeho povinnosťou obrátiť sa na orgány činné v trestnom konaní - oznamovacia povinnosť podľa zákona č. 141/1961 o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok).

3. OBČAN A SYSTÉM KONTROLY

Do systému kontroly má možnosť vstúpiť aj občan, napríklad prostredníctvom podávania sťažnosti. Vo väzbe na sťažnosť je potrebné preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy a prípadné vyvodenie zodpovednosti a nápravných opatrení.

3.1. PODÁVANIE SŤAŽNOSTI

Ak má občan podozrenie, že pri činnosti orgánu verejnej správy došlo (dochádza) k porušeniu právnych predpisov alebo má vedomosť o konkrétnych nedostatkoch v jeho činnosti, môže sa so svojím podnetom obrátiť na **akýkoľvek orgán verejnej správy**²¹. Právnu záruku, že sa na základe jeho podnetu začne vyšetrovanie, občanovi dáva zákon č.152/1998 o sťažnostiach. Tento zákon ukladá orgánom verejnej správy povinnosť **prijímať** sťažnosti a povinnosť prijať sťažnosti, na ktorých vybavenie alebo preverenie nie sú príslušné, **postúpiť** orgánu príslušnému na ich vybavenie a zároveň o tom upovedomiť sťažovateľa.

Pri prijímaní podnetu orgán verejnej správy posudzuje obsah, nie je dôležitá forma (podnet na kontrolu, oznámenie), a rozhodne, či je daný podnet sťažnosťou.

V zmysle § 3 zákona o sťažnostiach, **sťažnosťou** je podanie fyzickej alebo právnickej osoby, ktorým

- a) sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, pretože došlo k ich porušeniu alebo ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy,
- b) upozorňuje na nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy.

Podľa § 4 ods. 1 tohto istého zákona, za **sťažnosť** sa **nepovažuje** podanie:

- a) fyzickej alebo právnickej osoby ako “dopyt”, ktorým sa nedomáha ochrany svojich práv,
- b) orgánu verejnej správy, v ktorom upozorňuje na nesprávnu činnosť iného orgánu verejnej správy,
- c) ktorého vybavovanie je upravené osobitným predpisom – napríklad Trestný poriadok, zákon o sídlach a obvodoch súdov, zákon o správe daní a poplatkov,
- d) proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v správnom konaní, ak je zřejmé, že podanie možno vybaviť v správnom konaní – teda rozhodnutia orgánov verejnej správy.

Podľa písm. b) sťažnosťou možno poukázať na nedostatky v konaní orgánov verejnej správy. Podľa tohto ustanovenia sťažnosť môže mať aj charakter oznámenia, ktoré sa nevzťahuje priamo na osobu podávajúceho a jeho práva. Takáto formulácia je prevzatá z pôvodnej právnej úpravy Vyhlášky vlády č.150/1958 Ú. v. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov. Aby podanie nebolo dopytom § 4 ods. 1 písm. a), **formulácia musí byť presná, oznámenie konkrétne a podozrenie odôvodnené.**

Ak podanie nie je sťažnosťou, orgán verejnej správy je povinný do piatich dní podnet vrátiť tomu, kto ho podal s vysvetlením. V prípade, ak sťažnosť nespĺňa požadované náležitosti, požiada sťažovateľa o doplnenie.

Z podania však musí byť zřejmý najmä **predmet sťažnosti** a **čoho sa sťažovateľ domáha**, meno,

priezvisko a adresa sťažovateľa²². Zákon o sťažnostiach umožňuje podať aj anonymnú sťažnosť alebo požiadanie o zachovanie anonymity. Anonymná sťažnosť sa v zmysle zákona vybavuje, ak obsahuje konkrétne údaje, ktoré nasvedčujú, že bol porušený právny predpis. Sťažnosť možno podať ústne alebo písomne. Pri ústnej sťažnosti sa vyhotoví záznam, ktorý sa predloží sťažovateľovi na prečítanie a podpis. Podanie sťažnosti sa nesmie stať dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by spôsobili sťažovateľovi akúkoľvek ujmu.

Zákon o sťažnostiach orgánom verejnej správy ďalej ukladá:

- príslušný orgán verejnej správy je povinný prešetriť a vybaviť sťažnosť **do 30 dní odo dňa, keď mu bola sťažnosť doručená**. Ak si vybavenie sťažnosti vyžaduje súčinnosť iného orgánu, príslušný orgán verejnej správy je povinný vybaviť sťažnosť **najneskôr do 60 dní**. V prípadoch náročných na prešetrenie sťažnosti môže vedúci tohto orgánu predĺžiť lehotu na jej vybavenie **o ďalších 30 dní**. O každom predĺžení vybavovania sťažnosti a o dôvodoch jej predĺženia je orgán povinný písomne informovať sťažovateľa bez zbytočného odkladu (§ 13);
- výsledok prešetrenia sťažnosti sa oznamuje sťažovateľovi písomne s odôvodnením, či je sťažnosť opodstatnená alebo nie. V prípade, že je opodstatnená, uvedú sa v oznámení aj opatrenia prijaté alebo vykonané na odstránenie zistených nedostatkov (§ 19);
- ak sťažovateľ opakuje sťažnosť v tej istej veci, orgán verejnej správy prekontroluje, či pôvodná sťažnosť bola správne vybavená. Výsledok kontroly oznámi sťažovateľovi písomne obdobne podľa § 19.

Ako už bolo spomenuté, všetky orgány verejnej správy sú povinné prijímať sťažnosti, avšak v záujme čo jej najrýchlejšieho vybavenia možno odporučiť, aby sa občan priamo obrátil na orgány vykonávajúce kontrolu s povinnosťou prešetrovať sťažnosti (príslušné orgány). Každý z týchto orgánov má zákonom určenú pôsobnosť, v rámci ktorej vykonáva svoju kontrolnú činnosť (kde a čo). Príslušnými orgánmi verejnej správy vykonávajúcimi kontrolu nad činnosťou ostatných orgánov verejnej správy, najmä dodržiavaním zákonných pravidiel pri hospodárení s majetkom štátu sú najmä:

- útvary kontroly jednotlivých orgánov štátnej správy,
- útvary kontroly ministerstiev,
- Ministerstvo financií SR, prípadne správy finančnej kontroly. Do pôsobnosti Ministerstva financií SR patria:
 - Správa finančnej kontroly, Bratislava – s územnou pôsobnosťou pre bratislavský, trnavský a nitriansky kraj,
 - Správa finančnej kontroly, Zvolen – s územnou pôsobnosťou pre banskobystrický, žilinský a Trenčiansky kraj,
 - Správa finančnej kontroly, Košice – s územnou pôsobnosťou pre prešovský a košický kraj,
- Úrad vlády SR – ako ústredný orgán štátnej správy,
- Prokuratúra SR – ako **orgán ochrany práva** je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vykonať opatrenia na predchádzanie, zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti.

V prípade, ak by občan mal nejasnosti, resp. nevedel, ako má pri podávaní sťažnosti postupovať, potrebné informácie alebo rady môže dostať aj na informačných, tlačových, prípadne priamo na kontrolných útvaroch vyššie spomenutých orgánov. Informácie týkajúce sa kontrolnej činnosti a pôsobnosti jednotlivých orgánov môže občan nájsť aj na internetových stránkach týchto orgánov.

²² Magistrát mesta Bratislavy na svojej internetovej stránke zverejnil Zásady vybavovania sťažností. Ich súčasťou sú aj tlačivá pre podávanie a vybavenie sťažností. Uvádzame ich v prílohe 3.

Kontrolu prijímania, evidencie, prešetrovania a vybavovania sťažností a plnenia opatrení prijatých na nápravu vykonáva v orgánoch verejnej správy ich vedúci alebo ním poverená osoba. Orgán verejnej správy, ktorý sťažnosť vybavoval, je povinný kontrolovať, či sa opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov a príčin ich vzniku riadne plnia. Za nesprávne prešetrenie sťažnosti alebo jej nesprávne vybavenie, je vedúci orgánu verejnej správy, ktorý vybavoval sťažnosť, povinný vyvodiť dôsledky voči zodpovedným osobám alebo uplatniť právnu zodpovednosť (Zákonník práce, zákon o priestupkoch) za porušenie povinnosti.

3.2. PRESKÚMANIE ROZHODNUTÍ ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Ústava SR zaručuje každému právo na súdnu a inú právnu ochranu. Každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby tento preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia.

Zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy preskúmajú všeobecne súdy v správnom súdnictve. Súdy rozhodujú o:

- žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov,
- opravných prostriedkov správnych orgánov.

Žaloby proti rozhodnutiam správnych súdov

Súd preskúma zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, ak žalobca tvrdí, že bol týmto rozhodnutím ukrátený na svojich právach. Predpokladom preskúmania je, aby išlo o rozhodnutie, ktoré nadobudlo po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov právoplatnosť. Ak súd dôjde k záveru, že napadnuté rozhodnutie je v súlade so zákonom, vysloví rozsudkom, že sa žaloba zamietá. Ak dôjde k záveru, že rozhodnutie je nesprávne, napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti žalovanému správne orgánu. Správne orgány sú viazané právnym názorom súdu.

Opravné prostriedky správnych súdov

V zákonom stanovených prípadoch súd rozhoduje o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov. Rozsudkom preskúmané rozhodnutie buď potvrdí, alebo ho zruší a vráti na ďalšie konanie. Ak súd rozhodnutie zruší, je správny orgán viazaný právnym názorom súdu.

Ústavný súd SR rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

3.3. ZODPOVEDNOSŤ VO VEREJNEJ SPRÁVE²³

Vo verejnej správe poznáme nasledujúce druhy zodpovednosti:

- zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánov štátnej správy alebo ich nesprávnym úradným postupom,
- trestno-právna zodpovednosť,
- disciplinárna zodpovednosť.

²³ Bližšie pozri Beblavý - Butašová, 2000.

Uvedeným typom zodpovednosti sa podrobnejšie venujeme v nasledujúcom texte.

○ Zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánov štátnej správy alebo ich nesprávnym úradným postupom.

Podľa ústavy má každý právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, štátneho orgánu či iného orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.

Za škodu spôsobenú orgánom verejnej správy zodpovedá štát. Zodpovednosť štátu sa zakladá na princípe absolútnej objektívnej zodpovednosti. Štát sa jej nemôže zbaviť. O nárokoch na náhradu škody rozhodujú súdy. Uplatnenie nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím je možné len v prípade, ak boli vyčerpané riadne opravné prostriedky (napríklad odvolanie, rozklad), právoplatné rozhodnutie bolo zrušené pre nezákonnosť príslušným orgánom, a ak vzniknutá škoda bola spôsobená v súvislosti s nezákonným rozhodnutím.

Štát je zodpovedný aj za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom v rámci plnenia úloh štátnej správy, ktorým môže byť konanie ale aj nečinnosť.

○ Trestno-právna zodpovednosť

Funkcionári a zamestnanci verejnej správy majú v porovnaní s inými občanmi zvýšenú trestno-právnu zodpovednosť, čím sa má predchádzať zneužívaniu právomocí, ktorými disponujú pri výkone verejnej moci.

Trestno-právnu zodpovednosť vyvodzujú súdy na základe Trestného zákonníka, ktorý stanovuje skutkové podstaty trestného činu

- zneužívanie právomocí verejného činiteľa,
- marenia úlohy verejného činiteľa,
- prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody,
- podplácania,
- nepriamej korupcie.

Disciplinárna zodpovednosť

Vzniká porušením služobných povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov a interných normatívnych aktov.

Komplexná právna úprava verejnej (štátnej) služby a zodpovednosti zamestnancov verejnej správy chýba (zákon o štátnej službe?). Zodpovednosť voči zamestnancom vo verejnej správe je možné vyvodiť len na základe Zákonníka práce.

Zákonník práce rozširuje zamestnancom štátnej správy okruh pracovných povinností, ktoré okrem základných povinností zamestnancov zahŕňajú aj povinnosť:

- konať a rozhodovať nestranne,
- zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, ktoré sa dozvedeli pri výkone zamestnania,
- neprijímať v súvislosti s výkonom zamestnania dary alebo iné výhody,
- zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu verejného a osobného záujmu.

Zamestnávateľ je podľa Zákonníka práce oprávnený okamžite zrušiť pracovný pomer len výnimočne, a to vtedy, ak zamestnanec porušil pracovnú disciplínu zvlášť hrubým spôsobom.

Zamestnávateľ môže dať pracovníkovi výpoveď iba pre:

- závažné porušenie pracovnej disciplíny,
- sústavné menej závažné porušovanie pracovnej disciplíny len vtedy, ak bol zamestnanec v posledných 6 mesiacoch písomne upozornený na možnosť výpovede,
- ak zamestnanec nespĺňa požiadavky pre riadny výkon práce a nespĺňanie požiadaviek spočíva v neuspokojivých pracovných výsledkoch len vtedy, ak ho zamestnávateľ v posledných 12 mesiacoch písomne vyzval na ich odstránenie a zamestnanec ich neodstránil.

4. NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR V PRAXI

4.1. PODÁVANIE PODNETOV NA NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

Kontrolnú činnosť a pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR) upravuje zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení zákona 458/2000 Z. z. Podľa tohto zákona NKÚ SR **nie** je povinný prešetrovať sťažnosti od občanov. Ako každý orgán verejnej správy je povinný sťažnosti prijímať a v jeho prípade aj postúpiť orgánu príslušnému na ich vybavenie. Svoju kontrolnú činnosť vykonáva na základe plánu kontrolnej činnosti, ktorý schvaľuje na každý polrok. Napriek tomu sťažnosti (**podnety**), ktoré svojím obsahom patria do jeho pôsobnosti a sú dostatočne závažné, **môže NKÚ SR zahrnúť** do svojho plánu kontrolných činností a začať šetrenie. O zaradení podnetu na kontrolu rozhoduje predseda NKÚ SR.

V prípade, ak NKÚ SR zaradí podnet do svojej kontrolnej činnosti, informuje o tom podávateľa. Úrad začne prešetrovanie, pričom postupuje len na základe zákona o Najvyššom kontrolnom úrade SR a **nie** podľa zákona o sťažnostiach. Na takéto konanie sa nevzťahujú termíny a lehoty stanovené pre vybavenie sťažností. Zákon o NKÚ SR však žiadne termíny na prešetrenie nestanovuje. Dĺžka konania záleží od závažnosti prípadu. Po skončení kontroly sa oboznámi podávateľ o výsledku šetrenia.

Okrem toho všeobecne o výsledkoch svojej kontrolnej činnosti NKÚ SR informuje na pravidelnej tlačovej konferencii, ktorá sa koná každý mesiac. Úrad taktiež vydáva mesačník *Spravodaj* a časopis *Kontrola*, ktorý vychádza každé tri mesiace. NKÚ SR zverejňuje výsledky svojej činnosti aj na svojej internetovej stránke.

Podľa informácií o celkovom počte podaní na NKÚ SR v rokoch 1994-2000, v minulom roku bolo doručených najviac – 1 007 podaní. Z toho najväčší podiel mali podania ako podnety, oznámenia a žiadosti o prešetrenie – 453. Anonymných podnetov bolo v roku 2000 doručených 156. Podania celkom sa pritom týkali najmä zlého hospodárenia a rozkrádania – 162, rozhodnutí súdov a orgánov štátnej správy a samospráv – 119, spory o majetok a nehnuteľnosti – 72, služby, doprava a spoje – 47.

Spôsob vybavenia podaní na NKÚ SR v roku 2000:

- založením na vedomie (vrátane stanovísk): 392,
- vrátením pisateľovi s poskytnutím právnej rady: 227,
- odstúpením podania príslušnému orgánu: 351.

V prípade, ak by mal občan podozrenie na zlé hospodárenia s majetkom štátu, môže sa obrátiť osobne (písomne) na NKÚ SR v Bratislave, ale aj na expozitúry v Banskej Bystrici a Košiciach. Príslušní pracovníci mu poradia, ako vo veci ďalej postupovať, na koho sa obrátiť.

4.2 VÝSLEDKY KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR

Podľa správy NKÚ SR z roku 1999 kontrolované subjekty porušili zákony v 10 471 prípadoch.

Najčastejšie porušované sú zákony o:

- rozpočtových pravidlách (1 937),
- účtovníctve (1 581),
- verejnom obstarávaní (776),
- Štátnom fonde rozvoja bývania (2 601),
- správe majetku štátu (1 101),
- štátnom podniku (71).

NKÚ SR je súčinný s orgánmi činnými v trestnom konaní prostredníctvom plnenia oznamovacej povinnosti týmto orgánom v prípadoch podozrenia z trestnej činnosti. V roku 1999 zaslal NKÚ SR štyri oznámenia o podozrení zo spáchania trestnej činnosti Ministerstvu vnútra, jedno oznámenie Prezidentovi prezídia Policajného zboru a štyri Generálnej prokuratúre SR.

Informácia o stave riešenia podaní NKÚ SR od roku 1995 k 31. marcu 2000:

Generálna prokuratúra SR (spolu 11 podaní):

- ukončené prípady (1),
- neukončené prípady (4),
- odložené (3),
- odložené prípady, v ktorých nebolo zistené, že ide o podozrenie z trestného činu a ani nebol dôvod vybaviť veci inak (3).

Ministerstvo vnútra SR (spolu 14 podaní):

- v súčasnosti sa vykonáva šetrenie (4),
- v súčasnosti sa vykonáva dokumentovanie (1),
- vyšetrovateľ vrátil prípad na doplnenie príslušnému odboru kriminálnej polície (1),
- zastavené trestné stíhanie (1),
- odstúpené vojenskej polícii (1),
- vyšetrovateľ vec odložil, lebo sa nepodarilo zistiť skutočnosti oprávňujúce začať trestné stíhanie, alebo zrušil ako nezákonné uznesenie vyšetrovateľa, resp. preverovanie nepotvrdilo spáchanie trestného činu (6).

4.3. NAJČASTEJŠIE ZISTENIA NKÚ SR S VÄZBOU NA KORUPCIU

Aj **keď boj proti korupcii** nepatrí do základných oblastí pôsobnosti NKÚ SR, v správach predkladaných každoročne Národnej rade SR a následne masmédiám sa pravidelne poukazuje na nepriaznivú situáciu v dodržiavaní všeobecne záväzných právnych predpisov hospodárnosti a účelnosti. Predovšetkým ide o oblasť **verejného obstarávania** tovarov, služieb a verejných prác a **privatizácie majetku štátu**, ako aj o existenciu výnimiek zo všeobecne záväzných predpisov.

Verejné obstarávanie

Proces verejného obstarávania bol do konca roka 1999 zabezpečovaný zákonom NR SR č. 263/1993 Z. z. Tento zákon sa s odstupom času označuje ako nedokonalý, s mnohými nedostatkami a možnosťami, ako jednotlivé ustanovenia obísť – s cieľom svojho obohatenia. Kontrolné poznatky dokumentujú, ako prepracovaný systém verejnej súťaže, užšej súťaže, rokovacieho konania možno obísť formou priameho zadania. Častým nedostatkom konštatovaným pri kontrole bola nedostatočná dokumentácia, ktorá nezdokladovala príčinu neuskutočnenia verejnej súťaže aj napriek tomu, že hodnotu

obstarávaných tovarov presiahla čiastku, určujúcu povinnosť realizovať obstarávanie formou verejnej súťaže. Možnosť neurčenia víťaza a zrušenia vypísanej verejnej súťaže podsúva realizáciu obstarania nižšou formou, ktorá nebýva vždy transparentným procesom. V bežnej praxi sa vyskytovalo časté použitie inštitútu časovej núdze, ktorý umožnil tovary a služby obstarat' priamym zadáním. Veľké percento nedostatkov zistených kontrolou spočívalo v umelom rozdelení dodávok na viac častí, ktoré bolo potom obstarané v rozpore s príslušným ustanovením zákona. Preto s účinnosťou od 1. januára 2000 vstúpil do platnosti nový zákon č. 263/1999 Z. z..

Privatizácia

Veľká pozornosť je zo strany NKÚ SR venovaná dodržiavaniu zákonnosti v **privatizačnom procese**. Malé alebo žiadne skúsenosti štátu s privatizáciou svojho majetku nesú so sebou aj možnosti zneužívania tohto procesu na neoprávnené obohacovanie osôb. Proces privatizácie preto môžu sprevádzať korupcia, podvody a zneužívanie funkcie, čím dochádza aj k narušeniu objektivity ekonomickej súťaže a k neprimeraným a nezákonným výhodám určitých skupín spoločnosti. Zásadným problémom z hľadiska prípadného následného postihu príslušných osôb je preukázanie ich protizákonného konania jednoznačnými podkladovými materiálmi aj vzhľadom na pretrvávajúce problémy s legislatívou, ktorej medzery tieto osoby, či už fyzické alebo právnické, vedia veľmi umne zneužívať.

Proces privatizácie je na Slovensku riadený zákonom a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré upravujú podmienky prevodu majetku štátu na právnické alebo fyzické osoby. Nedostatok skúseností s privatizáciou majetku štátu bol sprevádzaný vysokým počtom noviel zákona o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby a ďalších právnych predpisov, ale aj zmenami v uplatňovaní spôsobu privatizácie a v kompetenciách vydávať rozhodnutia o privatizácii. Kontrola priebehu privatizácie majetku štátu jednoznačne ukázala, že pred protispoločenským konaním, ako je korupcia a podvody, nebol ochránený žiadny z uplatňovaných spôsobov privatizácie, či už išlo o kupónovú privatizáciu, verejnú dražbu, verejnú obchodnú súťaž, alebo o priamy predaj majetku. Vo všetkých prípadoch má rozhodujúcu úlohu morálka zodpovedných osôb, ale najmä úplnosť a jednoznačnosť legislatívy v tejto oblasti a dôslednosť jej uplatňovania bez ohľadu na vonkajšie tlaky rôznych záujmových skupín.

Napriek tomu, že rozhodovanie o privatizácii je neverejné a v rámci neho sa musí prihliadať na všetky privatizačné projekty predložené na daný majetok, alebo majetkovú časť na podnikaní inej právnickej osoby, ako aj na iné podnety, vážnym momentom pri rozhodovaní je subjektívny faktor u osôb oprávnených rozhodovať. Pritom ide nielen o rozhodnutie o spôsobe privatizácie, resp. o výber nového nadobúdateľa majetku, ale aj o určenie kúpnej ceny a platobných podmienok, preukázanie finančných prostriedkov, ako aj dôsledkov z prípadného neplnenia kúpno-predajnej zmluvy. To sú niektoré oblasti, kde môžu pôsobiť rôzne záujmové skupiny aj za cenu protispoločenského konania.

Zvláštne postavenie v procese privatizácie má Fond národného majetku SR. V zmysle platného zákona privatizovaný majetok štátu prechádza na osobitný subjekt – Fond národného majetku SR, ktorý následne uskutočňuje jeho predaj novým nadobúdateľom (fyzickým, resp. právnickým osobám). V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na doterajšiu silne obmedzenú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR vo vzťahu k Fondu národného majetku SR. Kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR sa síce vzťahuje aj na fondy, ale iba v tých prípadoch, pokiaľ tieto hospodária so štátnym majetkom. Zákonné postavenie Fondu národného majetku SR je také, že privatizovaný majetok štátu prechádza do jeho vlastníctva. Z toho vyplýva, že nehospodári so štátnym majetkom, a tým je kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR v ňom prakticky nemožná. Pritom rozhodujúce úkony súvisiace s privatizáciou vykonáva Fond národného majetku SR. Tá v sebe zahŕňa vyrovnanie nárokov oprávnených osôb podľa zvláštnych predpisov, založenie akciových a iných obchodných spoločností, alebo účasť na ich zakladaní. Navyše Fond národného majetku SR aj realizuje verejnú súťaž a realizuje

priame predaje vopred určenému záujemcovi.

Možnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR pôsobiť preventívne pri odhaľovaní prípadných podvodov a korupcie v tejto sfére sú preto iba v kontrole úplnosti a preukázateľnosti privatizačných projektov, jeho ekonomických, technických, majetkových, časových a ďalších údajov. Pozornosť je orientovaná najmä na preukázateľnosť podkladových materiálov pre vydanie rozhodnutia, predovšetkým ohodnotenia privatizovaného majetku. Až novelou Ústavy SR bola NKÚ SR umožnená kontrola Fondu národného majetku SR, ako aj obchodných spoločnostiach, v ktorých má FNM SR účasť.

Verejná obchodná súťaž ako ďalšia z foriem privatizácie sa riadi ustanoveniami Obchodného zákonníka, ale opäť – tak ako v predchádzajúcom prípade, aj tu sa výrazne prejavuje vplyv ľudského faktora pri rozhodovaní vyhlasovateľa o víťazovi verejnej obchodnej súťaže. Výberové komisie ako poradné orgány pre rozhodnutie vyhlasovateľa o víťazovi verejnej obchodnej súťaže pracujú na základe určených kritérií a predkladajú po ich vyhodnotení svoj návrh na víťaza súťaže. Ide však iba o doporučenie, ktoré vyhlasovateľ môže, ale nemusí rešpektovať v prípade, že si v podmienkach pri vyhlasovaní obchodnej verejnej súťaže vyhradí zrušiť súťaž a vyhlásiť novú. Kontrolou Najvyššieho kontrolného úradu SR boli zistené prípady, keď vyhlasovateľ neprijal návrh výberovej komisie, ktorá vybrala zo záujemcov na základe stanovených kritérií víťaza, súťaž zrušil a vyhlásil opakovanú verejnú súťaž. Opakovanej súťaže sa zúčastnili tí istí uchádzači o privatizovaný majetok, ale víťazom sa stal uchádzač, ktorý pri zrušenej súťaži neuspel. Takýto postup vyhlasovateľa verejnej obchodnej súťaže je netransparentný a dáva dôvodné podozrenie z uplatňovanie klientelizmu a korupcie.

Osobitnou formou privatizácie majetku štátu je prevod majetku uskutočňovaný pri speňažovaní majetku štátnych podnikov v likvidácii. Kontrola je zameriavaná na presadzovanie záujmov štátu zo strany likvidátora pri speňažení hnutel'ného majetku štátneho podniku v likvidácii, ktoré sa má realizovať v zásade formou predaja na verejnej dražbe. Z hľadiska odhaľovania prípadného protispoločenského konania sa Najvyšší kontrolný úrad SR pri kontrole orientuje na zdokumentovanie a preukázateľnosť priebehu úspešnej, resp. neúspešnej verejnej dražby a na vecnú podloženosť rozhodnutia o speňažení majetku podniku iným spôsobom ako na verejnej dražbe, čo umožňuje pri splnení určených podmienok, všeobecne záväzný právny predpis.

V súvislosti s možnou korupciou pri privatizácii majetku štátu je možno uviesť aj zistenia netransparentného postupu Slovenského pozemkového fondu, ktorý zastupuje štát pri vysporiadavaní reštitučných nárokov oprávnených osôb, ktorým bol z rôzneho titulu odobratý majetok za minulého politického režimu v období od roku 1948. Netransparentný postup sa týkal postupu pri poskytovaní reštitučných náhrad za majetok, ktorý nemohol byť oprávneným osobám vrátený. Platná legislatíva je v tejto oblasti nejednoznačná, čo využili rôzne skupiny ľudí na vlastné obohacovanie na úkor štátu. Tento postup by však nemohol byť možný pri zásadovom postoji zodpovedných pracovníkov príslušnej organizácie zastupujúcej štát pri tomto konaní. To opäť sústreďuje našu pozornosť na fenomén korupcie.

Výnimky z pravidiel

Dôležitým momentom z hľadiska prevencie protispoločenského konania je **minimalizácia výnimiek zo zásad, stanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi**. Udeľovanie výnimiek sa stalo skôr pravidlom, najmä pri lukratívnom prevode majetku likvidovaného štátneho podniku, z čoho vnikalo dôvodné podozrenie z korupcie, hoci sa tieto prípady nepodarilo preukázať. Aj táto forma prevodu majetku štátu potvrdila jednu známu skutočnosť. Tam, kde už legislatíva počíta s udeľovaním výnimiek rôzneho charakteru, vznikajú reálne podmienky pre uplatňovanie klientelizmu a korupcie.

Nedostatok záujmu o výkon kontroly vlastných zakladateľských článkov, neochota využiť kontrolné

zistenia vonkajších kontrolných orgánov spôsobili, že v oblasti likvidácie majetku štátu sa miera zisku pohybovala v priemere iba 13,7 %.

Z Čiernej knihy Ministerstva vnútra SR rok 1999 (časť 2)

Úspešnosť práce orgánov činných v trestnom konaní, ako i služby kriminálnej polície a služby finančnej polície pri odhaľovaní a vyšetrovaní prípadov ekonomickej kriminality je do značnej miery závislá od kvality predkladaných protokolov kontrolnými orgánmi. Kvalita týchto dokumentov nebola vždy na požadovanej úrovni. Kontrolné orgány v štátnej správe sú povinné vypracovať protokol o výsledku kontroly, ktorý má obsahovať popis zistených skutočností a označenie ustanovení tých právnych predpisov, ktoré boli porušené. Ak sú zistené skutočnosti, že bol spáchaný trestný čin, zistenia by mali byť odstupované v zmysle Trestného poriadku orgánom činným v trestnom konaní. Poznatky z praxe však ukazujú, že Najvyšší kontrolný úrad SR, sekcia kontroly Úradu vlády SR, ako aj ďalšie štátne orgány, ktorých zamestnanci na výkon svojich právomocí disponujú dostatočnými právnymi vedomosťami, sa takto nesprávajú. Nezasielajú orgánom činným v trestnom konaní konkrétne podnety na protiprávne konania, ale celé protokoly z kontrolných akcií, ktoré väčšinou neobsahujú náležitosti (listinné dôkazy, vysvetlenia dotknutých subjektov) potrebné pre posúdenie, či došlo k spáchaniu trestného činu a kto ho spáchal. Ako príklad možno uviesť výsledky kontrolných akcií Najvyššieho kontrolného úradu SR. V roku 1995 a 1996 bolo orgánom Policajného zboru zaslaných 15 protokolov z vykonaných kontrolných akcií. Z toho v 12 prípadoch bolo podozrenie z trestnej činnosti odložené podľa paragrafu 159 ods. 1 Trestného poriadku, v dvoch prípadoch vzniesol vyšetrovateľ PZ obvinenie konkrétnej osobe a jeden prípad bol odstúpený na riešenie iným orgánom.

PRÍLOHA 1

VECNÉ ZAMERANIE PODANÍ PODĽA REZORTOV MINISTERSTIEV ZA ROKY 1993 - 2000

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR: správanie zamestnancov pôšt, ŽSR, vodičov SAD, kultúra cestovania, nedodržanie cestovného poriadku, porušenie zákona o verejnom obstarávaní.

Ministerstvo financií SR: postupy v konaniach správcov daní (nečinnosť, zaujatosť, úplatkárstvo), konanie colných orgánov (správanie, prijatie majetkovej alebo inej výhody zamestnancami, zneužívanie právomocí), neoprávnené použitie prostriedkov štátneho rozpočtu, problematika investičných fondov.

Ministerstvo hospodárstva SR: hospodárenie štátnych podnikov (skresľovanie hospodárskych výsledkov, obohacovanie), ochrana spotrebiteľa, oblasť bankových a súvisiacich činností, nedostatky v kontrolnej činnosti, privatizácia.

Ministerstvo kultúry SR: nevýhodnosť uzatvorených zmlúv s dopadom na prostriedky ŠR, nedodržanie zákona o štátnom jazyku, starostlivosť o kultúrne pamiatky, zákona o verejnom obstarávaní, porušenie pracovnoprávných predpisov.

Ministerstvo obrany SR: nedostatky pri riešení služobného, pracovného pomeru, nedodržanie zásad pri odmeňovaní a zaradovaní do platových tried, nesprávne riešenie žiadostí, oznámení.

Ministerstvo pôdohospodárstva SR: neoprávnené poskytnuté dotácie, porušenie zákona o verejnom obstarávaní, nesprávne hospodárenie s finančnými prostriedkami, majetkovo-právne záležitosti (vlastnícke práva k pôde), znečisťovanie životného prostredia.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR: namietanie výšky dôchodkov, vyradovanie v evidencii nezamestnaných, pracovno-právne veci (proti zamestnávateľským a podnikateľským subjektom).

Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR: nečinnosť, prietahy v konaní, reštitučné nároky, privatizácia podnikov, zvýhodnenie záujemcu pri priamom predaji majetku štátnych podnikov, porušovanie legislatívnych noriem.

Ministerstvo spravodlivosti SR: prietahy v konaní súdov, sťažnosti na postupy súdov (právne irelevantné), postup orgánov činných v trestnom konaní, podmienky výkonu trestu odňatia slobody, služobný pomer príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže SR.

Ministerstvo školstva SR: nedostatočné financovanie škôl, nevhodné nakladanie s finančnými prostriedkami, prijímanie študentov na VŠ, valorizácia platov, zamestnanosť, porušovanie jazykového zákona, vydávanie dvojjazyčných vysvedčení.

Ministerstvo vnútra SR: postupy policajného orgánu, práca policajtov (nečinnosť, nevhodné správanie), postupy zamestnancov štátnej správy a samosprávy, hospodárenie s majetkom, pracovnoprávne záležitosti.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR: hospodárenie s finančnými prostriedkami, rozkrádanie, investičná činnosť, kvalita priemyselovej a stavebnej výroby, nesprávne chovanie zamestnancov, riadiaca a organizačná činnosť vedúceho zamestnanca.

Ministerstvo zahraničných vecí SR: pracovnoprávne vzťahy a mzdy, konzulárna činnosť v zahraničí, nesprávne vystavené vstupné vízum do SR, porušenie zákona o verejnom obstarávaní.

Ministerstvo zdravotníctva SR: liečebné potupy lekárov, výhrady ku konaniu riaditeľov zdravotníckych organizácií, hospodárenie organizácií, zhoršenie hygienických podmienok života a bývania.

Ministerstvo životného prostredia SR: porušovanie stavebného poriadku, znečisťovanie ovzdušia, povrchových vôd a tokov, priesťahy v konaniach.

PRÍLOHA 2

ETICKÝ KÓDEX PRE KONTROLNÝCH PRACOVNÍKOV NAJvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky

Úvod

V súlade s členstvom Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky v medzinárodnej organizácii najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI a jej odporúčaniami považuje Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky za dôležité prijať etický kódex kontrolných pracovníkov.

Etický kódex je všeobecným určením hodnôt a princípov, ktorými sa riadia kontrolní pracovníci vo svojej každodennej práci. Práca v profesii kontrolného pracovníka si vyžaduje vysoký stupeň zodpovednosti s prejavom etických hodnôt.

Uvedený dokument nevyhnutne dopĺňa Pravidlá kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR, ktoré treba realizovať v súlade s týmto dokumentom.

Etický kódex je určený pre riadiacich pracovníkov vo všetkých organizačných stupňoch riadenia, kontrolných pracovníkov, ako i ďalších pracovníkov, ktorí sú zapojení do kontrolnej činnosti.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky musí sa svojou činnosťou prezentovať ako dôveryhodná inštitúcia, k čomu prispeje tiež aj každodenné plnenie tohto kódexu hodnôt obsahnutých najmä v kľúčových slovách “bezúhonnosť, nezávislosť, objektivnosť, diskretnosť a kompetentnosť”.

Najväčšia chyba je – nebyť si vedomý nijakej chyby.
Th. Carlyle

II.

Dôvera, spoľahlivosť a vierohodnosť

1. Široká verejnosť a kontrolované subjekty majú právo očakávať od Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, aby jeho postoj a postup bol mimo akéhokoľvek podozrenia či hanobenia, a aby vzbudzoval rešpekt a dôveru.

2. Kontrolní pracovníci by sa mali správať takým spôsobom, ktorý vytvorí priestor pre korektné vzájomné vzťahy medzi nimi a zamestnancami kontrolovaných subjektov. Predpokladom k tomu sú však aj dobré korektné vzťahy medzi kontrolnými pracovníkmi navzájom.

3. Výsledky práce kontrolných pracovníkov musia mať vysokú profesionálnu úroveň. Musia byť pravdivé, úplné, preukázateľné a presné. Takáto práca vytvára predpoklad dôveryhodnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.

Dve pravdy si nikdy nemôžu odporovať
G. Galilei

III. Bezúhonnosť

1. Bezúhonnosť je základnou hodnotou každého etického kódexu. Vyžaduje, aby kontrolní pracovníci dodržovali všetky povinnosti, ktoré im vyplývajú zo zákona o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, Pravidiel kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov.

2. Princíp nezávislosti a objektívnosti musí byť najvyšším kritériom profesionálneho spôsobu konania kontrolného pracovníka.

3. V osobnom živote sa musí kontrolný pracovník vyhýbať takému konaniu, ktoré by mohlo spochybniť jeho bezúhonnosť v práci.

Pokladom dobrých spôsobov je sebadôvera.
R. W. Emerson

IV. Nezávislosť, objektívnosť a nestrannosť

1. Je nevyhnutné, aby kontrolný pracovník bol nezávislý vo vzťahu ku kontrolovanému subjektu i k ďalším vonkajším záujmovým skupinám. Pre splnenie tejto požiadavky je povinný zdržať sa konania, ktoré by ho mohlo vtiahnuť pri výkone svojej práce do cudzích záujmov a sfér, a takto spochybniť jeho nezávislosť.

2. Výsledky z pracovnej činnosti kontrolných pracovníkov musia byť všestranne objektívne, založené na dôkazovom materiále.

3. Všetky podkladové materiály a informácie pri výkone kontroly musia byť posúdené nestranným spôsobom. Vlastné závery kontrolných pracovníkov nesmú byť ovplyvnené názormi zamestnancov kontrolovaného subjektu alebo iných osôb.

Základom charakteru je sila vôle.
O. Wilde

V. Politická neutralita

1. Kontrolný pracovník musí ochraňovať svoju nezávislosť od všetkých politických vplyvov a zachovať si nestrannosť pri výkone kontrolnej činnosti.

2. Ak by sa kontrolný pracovník angažoval v politických aktivitách, musí počítať s tým, že táto angažovanosť môže mať vplyv na jeho schopnosť nestranne plniť svoje pracovné povinnosti. Politická činnosť môže príležitostne spôsobiť konflikt s týmto kódexom a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, podľa ktorých sa riadi Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky.

Génus môže dýchať len v ovzduší slobody.
J. St. Mill

VI. Konflikt záujmov

1. Odporúčanie kontrolného pracovníka k odstráneniu zistených nedostatkov na kontrolovanom subjekte nesmie ovplyvňovať konanie, ktoré je vo výlučnej právomoci zodpovedných pracovníkov kontrolovaného subjektu.

2. Kontrolný pracovník musí ochraňovať svoju nezávislosť a vyhýbať sa každému konfliktu záujmov odmietaním darov a pozorností, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť jeho nezávislosť a nestrannosť.

3. Kontrolný pracovník nesmie využívať svoje oficiálne postavenie pre súkromné účely a musí sa vyhýbať vzťahom, ktoré prinášajú so sebou riziko korupcie a ktoré by mohli spochybniť objektivnosť a nezávislosť pri výkone kontrolnej činnosti.

4. Kontrolný pracovník nesmie využívať informácie, ktoré získal pri výkone svojich povinností, ako prostriedok na získanie osobného prospechu pre seba alebo iných. Taktiež nesmie rozširovať a využívať získané informácie, ktoré by mohli poškodiť druhú osobu.

*Jediným ziskom človeka je česť.
Vezmite mi česť a vzali ste mi život.*
W. Shakespeare

VII. Služobné tajomstvo

Kontrolný pracovník nesmie poskytovať žiadne informácie získané počas výkonu kontroly tretej osobe (ústne ani písomne) s výnimkou zákonných povinností Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.

Jazyk nemá kosti, no vie zbierať všetky mosty.
B. Hečko: *Nehádzte perly sviniam*

VIII. Oprávnenosť

1. Kontrolný pracovník sa nesmie zapodievať činnosťou, na ktorú nemá oprávnenie.

2. Kontrolný pracovník musí dôsledne poznať a aplikovať všetky právne normy určené pre výkon kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky. Pri príprave, výkone a realizácii kontrolnej činnosti je povinný vynaložiť celé svoje profesionálne úsilie.

3. Kontrolný pracovník je povinný sústavne sledovať a aplikovať novú legislatívu v oblasti výkonu kontrolnej činnosti.

Náprava starých chýb stojí často viac ako robiť chyby nové.
W. L. Brudziński

IX.
Osobná stránka

Kontrolný pracovník musí mať slušné vystupovanie a udržiavať si slušivý zovňajšok. Pri vedení rozhovoru so zamestnancami kontrolovaného subjektu sa musí spôsobne vyjadrovať a vytvárať korektnú atmosféru.

Vtáka poznáš po perí a človeka po reči.
B. Hečko: Nehádzte perly sviniam

PRÍLOHA 3

K ZÁSADÁM VYBAVOVANIA SŤAŽNOSTÍ V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY HLAVNÉHO MESTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVY

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava

**Záznam
o podaní sťažnosti
(ústne, telefonicky, telegraficky alebo faxom)**

Dátum:

Sťažnosť prijal:

.....
(meno, priezvisko, funkcia, oddelenie, referát)

Sťažovateľ:.....
(meno, priezvisko, adresa fyzickej osoby, názov a sídlo právnickej osoby)

Predmet sťažnosti:

.....
.....
.....
(stručný a výstižný obsah sťažnosti)

Čoho sa sťažovateľ domáha:

.....
.....

(Na záver uviesť, že sťažovateľ prečítal sťažnosť, čo potvrdzuje vlastnoručným podpisom.)

(V prípade telefonicky, telegraficky alebo faxom podanej sťažnosti sa uvedie, že sťažovateľ bol upovedomený o jeho povinnosti oboznámiť sa s obsahom záznamu.)

Podpis sťažovateľa

Podpis prijímateľa sťažnosti

Záznam bol vypracovaný v 2 rovnopisoch

PRÍLOHA 4

**K ZÁSADÁM VYBAVOVANIA SŤAŽNOSTÍ
V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY HLAVNÉHO
MESTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVY**

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava

**Zápisnica
o prešetrení sťažnosti**

.....
(vo veci) (sťažovateľa)

(anonymnej sťažnosti) **na** (hlavné mesto, volených funkcionárov hlavného mesta alebo zamestnancov hlavného mesta),

na ktorých sa sťažuje

.....
.....
(evidovanej) (pod číslom)

Sťažnosť prešetrili:

.....
(mená, priezviská, funkcie)

v dňoch:

Na prešetrenie sťažnosti boli prizvaní:

.....
(mená, priezviská, funkcie)

Sťažnosť obsahuje tieto námietky:

1.
2. atď.

Pri prešetrovaní uvedených námietok sa zistili tieto skutočnosti:

K námietke č. 1:

(Stručne sa uvedie skutočný zistený stav, pravdivosť námietky s odvolaním sa na prekontrolované doklady, údaje, vyjadrenia zodpovedných zamestnancov, právne predpisy. Ďalej sa vymedzuje a formuluje osobná zodpovednosť volených funkcionárov hlavného mesta, zamestnanca, resp. zamestnancov hlavného mesta za zistené nedostatky. Na základe zistení sa v závere uvedie stanovisko, či je sťažnosť opodstatnená alebo neopodstatnená, resp. že nebolo možné metódami a formami kontroly overiť jej skutočný stav.)

K námietke č. 2:

..... detto

.....

Opatrenia na odstránenie nedostatkov:

.....

(text opatrenia, zodpovednosť osoby, termín splnenia opatrenia)

Ak sa zistili nedostatky určiť kto, akým spôsobom a v akej lehote prijme opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.

Určiť termín predloženia správy o plnení prijatých opatrení

.....

Uviest' prílohy ako súčasť zápisnice (kópie dokladov, vyjadrenia a podobne, ktoré potvrdzujú skutočný stav predmetu sťažnosti)

1. Sťažnosť prešetrili:

(meno, priezvisko, funkcia, názov orgánu, podpis)

2. Prizvané osoby na prešetrovanie sťažnosti:

(meno, priezvisko, funkcia, názov orgánu, podpis)

S obsahom zápisnice boli oboznámení: (dotknutí zodpovední zamestnanci)

(meno, priezvisko, funkcia, názov orgánu, podpis)

A.

Ak mal niekto zo zúčastnených námietky k výsledkom prešetrovania sťažnosti, je potrebné uviesť ich v tejto zápisnici:

.....

B.

Písomné zdôvodnenie opodstatnenosti alebo neopodstatnenosti týchto námietok v tejto zápisnici:

.....

C.

Ak by niekto z prítomných nesúhlasil s podpísaním zápisnice o prešetrovaní sťažnosti, uviesť v tejto zápisnici dôvody odmietnutia:

.....

V Bratislave dňa

Zápisnica bola vypracovaná v 2 rovnopisoch

1 x pre centrálnu evidenciu sťažností

1 x pre prešetrovateľa sťažnosti

PRÍLOHA 5

**K ZÁSADÁM VYBAVOVANIA SŤAŽNOSTÍ
V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY HLAVNÉHO
MESTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVY**

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava

**Zápisnica
o vybavení ústnej sťažnosti**

Dátum:

Sťažnosť prijal:

.....
(meno, priezvisko, funkcia, oddelenie, referát)

Sťažovateľ:

.....
(meno, priezvisko, adresa fyzickej osoby, názov a sídlo právnickej osoby)

Predmet sťažnosti:

.....
(stručný a výstižný obsah sťažnosti)

Čoho sa sťažovateľ
domáha:.....

Spôsob vybavenia:

.....
Popis vybavenia:

.....
Čas vybavenia:

.....

Podpis sťažovateľa

Podpis prijímateľa sťažnosti

Záznam bol vypracovaný v 2 rovnopisoch

1 x pre centrálnu evidenciu sťažností

1 x pre sťažovateľa

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava

**Oznámenie
o vybavení sťažnosti**

1.

Úviest', o akú sťažnosť išlo, kto, kedy ju prešetril a s akým výsledkom, či sa prijali opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.

.....

2.

Zdôvodnenie sťažovateľovi, či je sťažnosť opodstatnená alebo neopodstatnená, alebo či sa predmet sťažnosti nedal prešetriť metódami kontroly.

.....

(Platí to aj pre všetky samostatné body, ak ich sťažnosť obsahuje.)

V Bratislave dňa

.....
meno a priezvisko, funkcia, podpis,
(odtlačok pečiatky)

PRAMENE

1. Banas, M.: *Právna, daňová a účtovná preverka firmy s cieľom odhaliť nezákonne aktivity. Transprentnosť v ekonomike SR II.* Bratislava, CPHR 1999.
2. Beblavý M. – Butašová A.: *Ako skladá verejná správa účty verejnosti na Slovensku – objektívne kritériá.* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
3. Newsletter *Pod lupou.* Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko máj 2000.
4. van Mierlo, E. H. – Verheijen, T.: *Reforma manažmentu verejnej správy.* Európska komisia 1997.