



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO



**SPRÁVA Z AUDITU
TRANSPARENTNOSTI PROCESU RIADENIA
SAMOSPRÁVY MESTA TRNAVA**



Tento projekt bol financovaný **Nadáciou Zastavme korupciu.**
www.zastavmekorupciu.sk

Obsah

Úvod

1. Metodika skúmania priestoru pre korupciu a definovania oblastí citlivých na korupčné praktiky
2. Výstupy auditu 17 politík mesta Trnava

Zhrnutie

Autori:

Emília Sičáková-Beblavá
Vladimír Pirošík
Gabriel Šipoš
Pavel Nechala
Jiří Vlach
Jaroslav Lexa
Michal Piško
Samuel Spáč
Katarína Klingová
Martin Kollárik

© TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
BAJKALSKÁ 25
827 18 BRATISLAVA

Úvod

Predstavitelia *Nadácie Zastavme korupciu* oslovili začiatkom roku 2015 *Transparency International Slovensko* (ďalej len „TIS“) s ponukou, aby pre mesto Trnava vypracovali audit vybraných politik z hľadiska ich priestoru pre korupciu. Audit mal tak za cieľ preskúmať priestor pre korupciu rozhodovacích procesov v 17 kľúčových oblastiach činnosti mesta. Po auditoch v mestách Martin, Prievidza, Banská Bystrica, Žiar nad Hronom, v mestskej časti Ružinov a v Žilinskom samosprávnom kraji išlo v poradí o siedmu výraznejšiu snahu miestnej samosprávy systémovo obmedzovať korupciu a posilniť transparentnosť.

TIS intenzívne pracovala s mestom Trnava na spoločnej aktivite *Audit transparentnosti procesu riadenia samosprávy mesta Trnava* (ďalej len „Audit“) v mesiacoch apríl až júl 2015 a uskutočnila nasledovné aktivity:

- rokovanie predstaviteľov mesta Trnava, zástupcov *Nadácie Zastavme korupciu* a TIS, na ktorom boli prerokované aktivity a procesy auditu (marec 2015).
- TIS zaslala predstaviteľom mesta Trnava dotazníky k 17 vybraným politikám, (apríl 2015). Mesto Trnava malo 2 mesiace na vyplnenie dotazníkov a poskytnutie adekvátnych podkladov.
- stretnutie TIS so zamestnancom mestského úradu a tlačová konferencia, na ktorých bol oficiálne predstavený plán spolupráce Mesta Trnava a *Nadácie Zastavme korupciu* s TIS (apríl 2015)
- mesto odovzdalo vyplnené dotazníky a podklady k jednotlivým politikám expertom TIS (jún 2015).
- experti TIS sa stretli s vedúcimi pracovníkmi odborov mestského úradu na mestskom úrade v Trnave, kde experti TIS získali dodatočné informácie o procesoch riadenia úradu (jún 2015).
- vypracovanie auditovej správy pre mesto Trnava (júl 2015).

Predmetom auditu transparentnosti procesu riadenia samosprávy bolo nasledovných 17 politik mesta Trnava:

- predaj majetku – hnutel'ného a nehnuteľného
- prenájom majetku – hnutel'ného a nehnuteľného
- obsadzovanie voľných miest a postov v rámci pracoviska mesta Trnava a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta (rozpočtové/príspevkové organizácie, mestské firmy)
- participácia verejnosti na rozhodovaní
- prístup k informáciám o fungovaní samosprávy: sprístupňovanie vs. zverejňovanie, interné smernice upravujúce poskytovanie informácií, otvorené dáta
- etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov mesta
- etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mesta
- etická infraštruktúra a konflikt záujmov pracovníkov v organizáciách mesta
- mediálna politika
- transparentné územné plánovanie a politika stavebného úradu
- dotačná politika mesta

- politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom
- verejné obstarávanie
- politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev
- prideľovanie bytov
- prideľovanie miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto
- pravidlá transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti (napr. zavedenie transparentného účtu, pravidelných správ o plnení rozpočtu atď.)

Predkladaná správa tak prináša závery vyššie spomenutého auditu 17 politík mesta Trnava, pričom v audite boli z dôvodu lepšej prehľadnosti a zjednodušenia zlúčené dve politiky, a to politika predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku mesta a politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku mesta do spoločného hodnotenia.

V prvej časti predstavujeme metodiku skúmania priestoru pre korupciu. Kľúčová, druhá časť správy podrobne popisuje výstupy auditu jednotlivých politík mesta a v závere sa správa venuje zhrnutiu zistení.

1. Metodika skúmania priestoru pre korupciu a definovania oblastí citlivých na korupčné praktiky

Korupčný potenciál, teda priestor pre korupciu pri realizácii jednotlivých činností mesta, sa dá posudzovať podľa základného teoretického vzorca korupcie¹, tzv. Klitgaardovho modelu²:

Rámček č. 1: Priestor pre korupciu podľa Klitgaardovho modelu

$$\text{Korupcia} = \text{monopol} + \text{voľnosť v rozhodovaní} - \text{transparentnosť}$$

Korupcia sa rovná monopolnej sile plus voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí mínus transparentnosť (či zodpovedanie sa). Vzorec identifikuje možnosti a situácie, ktoré môžu plodiť korupčné aktivity.

To znamená, že či už je aktivita verejná, súkromná alebo nezisková, ak má niekto monopol na tovary a služby, má právo rozhodnúť sa, kto a či dostane tento tovar alebo služby a za akú cenu, a neexistuje pritom žiadna zodpovednosť – vtedy je prostredie pre korupciu vhodné a zrelé. Inými slovami, korupcia vyplýva z racionálnej ekonomickej kalkulácie. Ak je odmena veľká a šanca byť prichytený a potrestaný za tento skutok je malá, ľudia, tlačení potrebou alebo chamtivosťou tomuto lákadlu korupcie podľahnú.

Niektorí autori tvrdia, že Klitgaardov vzorec by mohol byť pozmenený, ak vezmeme do úvahy faktor „etiky“³. Presadzovanie etického faktora môže hrať pri redukovaní korupcie podstatnú úlohu podporou transparentnosti a zlepšovania občianskeho angažovania sa.

Spomenutý vzorec má priamu súvislosť s definíciou korupcie CIPE (Center for International Private Enterprises) o ponuke a dopyte, ktorá vníma korupciu z ekonomického hľadiska na základe ekonomického dopytu a ponuky. Korupcia je interaktívnym procesom medzi tými, ktorí niečo chcú a tými, ktorí to ponúkajú⁴ ⁵.

Klitgaardov model teda vymedzuje základné faktory korupcie, medzi ktorými existujú vzájomné súvislosti. Čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu vytvorený väčší priestor⁶. Čím je menej nástrojov zavedených na zabezpečenie zodpovedania sa (*accountability*) a transparentnosti, tým je väčší priestor pre korupciu. Model teda znázorňuje

¹ Bližšie pozri Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblová, E. *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. In: Sičáková-Beblová, E. – Zemanovičová, D. (eds.). *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

² Bližšie pozri Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998.

³ UN-HABITAT a Transparency International. *Tools to Support Transparency in Local Governance*, s.14. Existuje aj vzorec $K=(M+P-Z)/E$, kde E je „etické prostredie“.

⁴ Príklad zhody: Mesto udeľuje licencie na činnosť kasína. Ponuka licencií je limitovaná a dopyt po nich je veľmi veľký. Mesto má monopol a voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí na túto činnosť, ale chýbajú mu mechanizmy zodpovedania sa. Čo urobí mesto v tomto prípade? Istotne udelí licenciu firme, ktorá financovala starostovu predvolebnú kampaň.

⁵ Bližšie pozri Fisher, F. *Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve*. Kniha 1. Koncepty a stratégie. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008; Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998.

⁶ Bližšie pozri Zemanovičová, D. *Ekonomické aspekty korupcie*, Ekonomický časopis 2/2002.

všeobecne rozhodovaciu schému, podobné zákonitosti platia aj vo vzťahu k občanom, ak sa uchádzajú o voľné miesto alebo post v miestnej samospráve a decizor má monopol pri rozhodovaní v danej oblasti.

Korupčný priestor, napríklad pri výbere zamestnanca, teda na základe použitia Klitgaardovho modelu, popisuje nasledujúca tabuľka.

Voľnosť v rozhodovaní pri výbere zamestnanca predstavuje napríklad:

- neexistencia, nejasnosť, nejednoznačnosť kritérií,
- nejasnosť postupov rozhodovania,
- rozhodnutie má možnosť ovplyvniť jeden pracovník, nie sú zavedené viacstupňové postupy, kolektívne orgány na rozhodovanie,
- nie je povinnosť odôvodniť rozhodnutie,
- nie je možnosť, alebo iba obmedzená možnosť preskúmania rozhodnutia,
- nie je ošetrený konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o výbere zamestnanca.

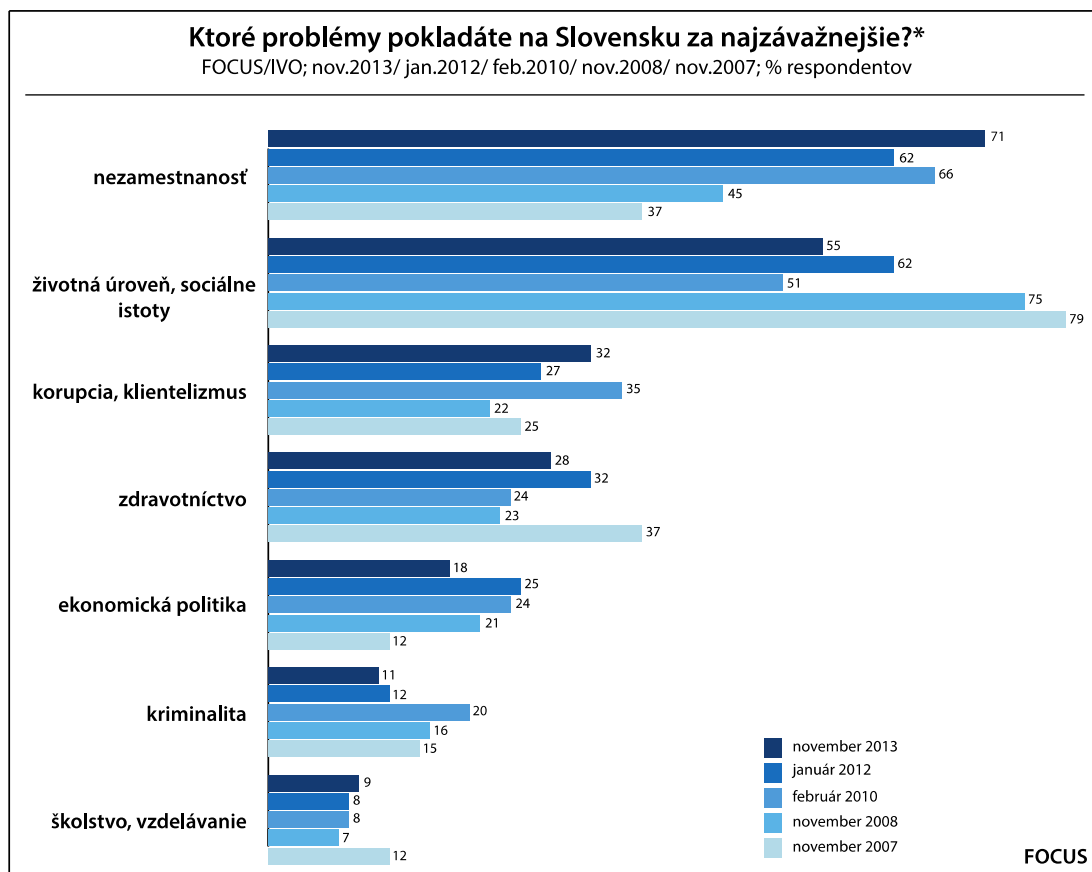
Nízka transparentnosť pri výbere zamestnancov je charakteristická:

- nevypracovaním a nezverejnením informácií o voľných miestach a postoch,
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním kritérií, postupov, odôvodnení rozhodnutí tých, ktorí majú na starosti výber na voľné miesta a posty,
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním výsledkov rozhodovania,
- neexistenciou mechanizmov pre skladanie účtov, zodpovedania sa.

Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa prieskumu verejnej mienky, ktorý pre Transparency International Slovensko vykonala agentúra FOCUS vo februári 2015, korupcia patrí z pohľadu občanov SR stále medzi najzávažnejšie problémy na Slovensku. V prieskume v novembri 2013 ju pri otvorenej otázke uviedla takmer tretina respondentov (32%) a je tak na treťom mieste v rebríčku najzávažnejších problémov: po nezamestnanosti a životnej úrovni.

Graf č.1: Odpovede respondentov na otázku: „Ktoré problémy považujú na Slovensku za najzávažnejšie?“

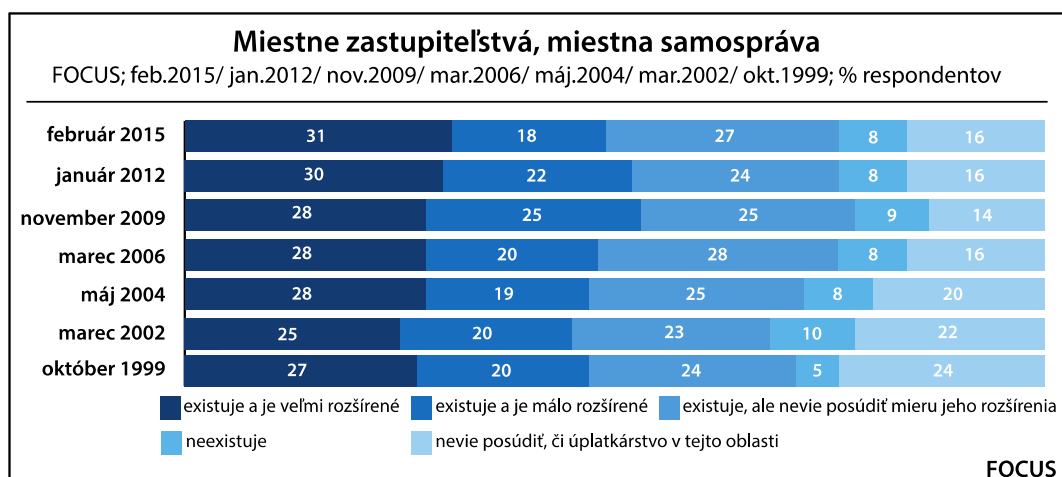


Respondenti odpovedali na otvorenú otázku: „Ktoré problémy pokladáte na Slovensku za najzávažnejšie?“, možnosť troch odpovedí; v grafe sú uvádzané len vybrané problémy.

Zdroj: FOCUS pre TIS, 2015

Za oblasti s najviac rozšíreným úplatkárstvom na Slovensku sú považované zdravotníctvo (64%) a sudy a prokuratúra (62%). Oproti poslednému prieskumu v roku 2012 badať zvýšenie vnímania rozšírenej korupcie takmer vo všetkých oblastiach. Aj v miestnej samospráve je možné sledovať rastúcu tendenciu vnímania korupcie. Miestnu samosprávu označili respondenti za jedenástu oblasť s najrozšírenejším úplatkárstvom (**31%**). Z vyzbieraných dát môžeme konštatovať, že až **49% opýtaných si myslí, že korupcia v miestnej samospráve existuje**.

Z najnovšieho prieskumu agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko z februára 2015 vyplynulo, že vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že úplatkárstvo je veľmi rozšírené na miestnych zastupiteľstvách, v miestnej samospráve (31%), je medzi podnikateľmi / živnostníkmi (38%), respondentmi s čistým mesačným príjmom domácnosti 501 až 700 € (38%), obyvateľmi miest s 50 až 100 tisíc obyvateľmi (38%).

Graf č.2: Miera rozšírenia úplatkárstva v miestnych zastupiteľstvách a miestnej samospráve

Zdroj: FOCUS pre TIS, 2015

Ako možno pozorovať z grafu číslo 2, **vnímanie miery korupcie v miestnej samospráve celkovo má od októbra 1999 mierne stúpajúcu tendenciu (zo 47% na 49%).**

Mestá a obce hospodária s 3,5 miliardami eur ročne, preto Transparency poukazuje na potrebu väčšej transparentnosti na úrovni miestnej samosprávy. V sto najväčších samosprávach Slovenska žije 2,7 milióna ľudí. Vyššia transparentnosť v samospráve znižuje riziká neefektívneho mŕňania verejných prostriedkov a znižuje priestor pre korupciu. Aj preto TIS v roku 2014 zostavila v poradí už tretí rebríček transparentnosti sto najväčších samospráv, Otvorená samospráva 2014.

V rebríčku Otvorená samospráva 2014 Transparency International Slovakia hodnotila samosprávy na základe 102 indikátorov rozdelených do 11 oblastí, ktoré zahŕňajú predovšetkým informácie týkajúce sa právomocí miestnych samospráv vyplývajúcich zo zákona. Najväčšiu váhu v hodnotení Transparency International Slovensko mal prístup k informáciám, podiel verejnosti na rozhodovaní v samospráve, verejné obstarávanie a oblasť rozpočtu a zmlúv.

Najväčšie slovenské mestá dosiahli v priemere len 47 bodov zo sto možných. Aj nízka transparentnosť môže byť dôvodom, prečo občania sú k práci samospráv dlhodobo kritickí. Priestoru na zlepšenie je stále dosť, záleží na práci samosprávy, ako sa rozhodne informovať verejnosť o svojej činnosti a tak umožní verejnú kontrolu vedenia samosprávy.⁷

Ako je možné vidieť v tabuľke nižšie, v treťom rebríčku transparentnosti sto najväčších samospráv, Otvorená samospráva 2014, skončilo **mesto Trnava na 42. mieste s celkovým skóre 49 %.**

⁷ Metodológia a indikátory transparentnosti, ako aj odpovede samospráv, sú voľne dostupné na internetovej stránke Otvorená samospráva. Samosprávy si môžu pozrieť v akých indikátoroch a smeroch zaostávajú, môžu si porovnať rozdiely v transparentnosti s ostatnými samosprávami, môžu si pozrieť ako iné samosprávy zverejňujú dané informácie. Prostredníctvom rebríčka Otvorená samospráva Transparency chce predovšetkým motivovať samosprávy zlepšovať.

Tabuľka č.1: Prehľad umiestnenia mesta Trnava v rebríčku transparentnosti Otvorená samospráva.

Mesto	Hodnotenie 2010	Hodnotenie 2012	Hodnotenie 2014	Zmena v hodnotení 2012	Zmena v hodnotení 2014
Trnava	50%	54%	49%	6.11%	-7.71%

Zdroj: TIS

V porovnaní s umiestnením v rebríčku transparentnosti samospráv z roku 2012, mesto Trnava získalo v celkovom hodnotení o 5% menej a posunulo sa z 30. miesta v roku 2012 na 42. miesto v roku 2014. Najhoršie z hodnotených oblastí dopadlo mesto Trnava v personálnej politike, za ktorú mesto nezískalo v hodnotení žiadne body (0%). **Celkovo boli politiky, transparentnosť a otvorenosť mesta Trnava v roku 2014 ohodnotené známkou C.**

Tabuľka č. 2: Hodnotenie mesta Trnava v rebríčku transparentnosti samospráv v rokoch 2010, 2012 a 2014⁸

Rebríček miest v rokoch	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti na rozhodovaní	Verejné obstarávanie a zabezpečovanie služieb	Predaj a prenájom majetku	Rozpočet	Dotácie a granty	Byty a sociálne zariadenia	Personálna politika	Etika a konflikt záujmov	Územné plánovanie a stavebný úrad	Obecné podniky a investície	Celkovo	Známka
<u>2010</u>	70 %	34 %	67 %	24 %	63 %	50 %	29 %	40 %	19 %	80 %	17 %	50 %	C+
<u>2012</u>	90 %	33 %	45 %	25 %	90 %	36 %	36 %	20 %	43 %	90 %	38 %	54 %	C+
<u>2014</u>	62 %	41 %	63 %	21 %	71 %	64 %	30 %	0 %	25 %	83 %	31 %	49 %	C

Zdroj: TIS

Z tabuľky číslo 2 možno pozorovať, že mesto Trnava sa od roku 2010 pohybuje v strede rebríčka transparentnosti samospráv a za posledné tri ročníky bolo hodnotené známkou C. Napriek tomu, v porovnaní s hodnotením v roku 2012 sa mesto Trnava percentuálne zhoršilo o 7.71% dosiahnutých bodov. Dokazuje to aj **nižší počet získaných bodov až v 9 z 11 hodnotených oblastí.**

⁸ Metodológia a indikátory transparentnosti, ako aj odpovede samospráv, sú voľne dostupné na internetovej stránke [Otvorená samospráva](#) za jednotlivé ročníky. Samosprávy, po kliknutí na svoje [mesto](#) na mapách, si môžu pozrieť v akých indikátoroch a smeroch zaostávali v rebríčku v jednotlivých rokoch, môžu si porovnať rozdiely v transparentnosti s ostatnými samosprávami, môžu si pozrieť ako iné samosprávy zverejňujú dané informácie. Prostredníctvom rebríčka Otvorená samospráva Transparency chce predovšetkým motivovať samosprávy zlepšovať. Samozrejme v priebehu rokov došlo z miernym zmenám a k vývinu v metodológii. Zmeny v bodových váhach jednotlivých politik alebo v zdrojoch, odkiaľ boli dáta získané, boli aplikované tak, aby odrážali legislatívne zmeny a vývoj globálnych trendov. Taktiež je pochopiteľné, že kvalita zverejňovania povinných dokumentov a informovanosti občanov o činnosti samospráv by sa mala postupne zvyšovať. Napriek tomu, 95 percent indikátorov zostalo nezmenených. Zdrojové dáta (indikátory a ich bodové hodnotenie ale aj odpovede a hodnotenie všetkých samospráv) za jednotlivé roky sú dostupné online na príslušných internetových stránkach rebríčka Otvorená samospráva.

2. Výstupy auditu 17 politik v meste Trnava

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 17 vybraných politik mesta Trnava.

2.1 Politika predaja a prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku

Podľa dlhodobých výskumov TIS patrí práve nakladanie s verejným majetkom medzi oblasti, kde obyvatelia obcí a miest najviac vnímajú priestor na korupciu. Samosprávy disponujú značným majetkom, ktorý predstavuje potenciálny zdroj príjmov na rozvoj. Zároveň však vlastníctvo majetku a hospodárenie s ním môže priniesť aj riziko netransparentného konania.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Celková hodnota majetku spravovaného mestom Trnava a organizáciami v jeho pôsobnosti k 31. 12. 2014 je 256 mil. eur, a po odpočítaní záväzkov je to 164 mil. eur.

Oblasť nakladania s majetkom v meste Trnava upravujú - okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) – tri interné dokumenty mesta – VZN č. 241 o určení obvyklého nájomného za prenájom nebytových priestorov vo vlastníctve mesta Trnava (ďalej len “VZN č. 241”), VZN č. 290 o zmluvných prevodoch vlastníctva (ďalej len “VZN č. 290”) a Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta a majetkom v štátnom vlastníctve, ktorý bol mestu zverený (ďalej len “Zásady”). VZN č. 241 je účinné od 1. 1. 2006 a odvtedy bolo k nemu schválených sedem noviel. VZN č. 290 je účinné od 9. 11. 2007 a bolo 3-krát novelizované. Zásady sú účinné od 1. 1. 2009 a odvtedy k nim bolo prijatých osem doplnkov. Všetky tri dokumenty (vrátane zmien a dodatkov), sú zverejnené na webstránke mesta, nie však v úplnom znení. Dokumenty sú záujemcom k nahliadnutiu aj na Mestskom úrade. Legislatívnu infraštruktúru v tejto oblasti dopĺňa ešte Smernica o spôsobe účtovania, oceňovania, evidencie a vyrad'ovania majetku vo vlastníctve mesta Trnava (ďalej len “Smernica”). Smernica je interným dokumentom prijatým primátorom mesta, je účinná od 1. 1. 2008 a bola raz novelizovaná (11. 11. 2013). Smernica nie je zverejnená.

Úprava predaja a prenájmu nehnuteľného majetku mesta

Predaj nehnuteľného majetku mesta Trnava precizuje najmä VZN č. 290.⁹ Čo sa týka podmienok **predaja nehnuteľných vecí**, tieto sú na slovenské pomery štandardné. Uvedené konštatovanie platí tak o forme zverejňovania zámeru na odpredaj vecí (úradná tabuľa, internet, regionálna tlač), ako aj o využívaní inštitútu tzv. “prípady hodného osobitné zreteľa”, ktorý zbavuje samosprávy povinnosti aplikovať pri odpredaji súťažné metódy. Postup pri prerokúvaní jednotlivých zámerov je formalizovaný a vedie cez príslušné odbory MsÚ a Majetkovú komisiu MsZ až po Mestskú radu a samotné MsZ. V tomto “reťazci” posudzovateľov však nie sú - po formálnej stránke – inštitucionálne zahrnuté príslušné výbory mestských častí, t.j. poslanci MsZ za dané volebné obvody, ktorí nezriedka najlepšie

⁹ Postup popísaný vo VZN č. 290 sa uplatňuje nielen pri odpredaji stavieb, ale aj pozemkov a tzv. „voľných bytov“. Odpredávanie bytov do vlastníctva doterajších nájomcov upravuje osobitné VZN.

poznajú stav na tvári miesta. Konzultácie na teritoriálnom princípe, t.j. s poslancami príslušného výboru, sa dejú len príležitostne, keď ide o „zásadné riešenia“. Mieru „zásadnosti“ však nestanovuje žiadny dokument, a rovnako nie je určené ani to, kto o „zásadnosti“ rozhoduje.

Mesto vytvára plán na predaj nehnuteľného majetku v príslušnom kalendárnom roku. Ten je (orientačne) zahrnutý aj v kapitálových výdavkoch rozpočtu na daný rok.

Slabé miesta v predaji nehnuteľného majetku v meste Trnava

Špecifikom mesta Trnava je „silné“ neformálne postavenie Majetkovej komisie MsZ, ako poradného orgánu zastupiteľstva. Komisia je zložená len z poslancov MsZ a rokuje neverejne (pozri aj kapitolu „Politika účasti verejnosti na rozhodovaní mesta Trnava“). Pred rozhodovaním volených orgánov posudzuje žiadosti o odpredaj, vymedzuje podmienky obchodných verejných súťaží (ďalej len „OVS“) a je vyhlasovateľom, posudzovateľom a realizátorom návrhov v OVS (s právom odmietnuť všetky návrhy), má právo schváliť úhradu kúpnej ceny na viacero splátok, určuje výšku zálohy, posudzuje žiadosti o priamy odpredaj a zostavuje k tomu stanoviská pre MsZ, nariaďuje vinkuláciu vkladu, resp. povinnosť otvoriť akreditív v prospech mesta, atď.

Dražba, ktorá je popri OVS inou (zákonnou) formou predaja majetku, sa v meste Trnava nevyužíva.

Stav v prenájmu nehnuteľného majetku v meste Trnava

Čo sa týka **prenájmu mestských nehnuteľností**, taktiež platí vyššie uvedené – t.j. že formálna úprava zverejňovania zámerov, aplikácie OVS, ako aj používania tzv. „prípady hodného osobitného zreteľa“, kedy sa OVS neuskutočňuje, je v zásade štandardná. Detaily upravuje VZN č. 241, ktoré rozdeľuje územie mesta do troch kategórií atraktivity a obsahuje aj minimálne ceny nájomov podľa jednotlivých kategórií (zón), resp. podľa jednotlivých účelov prenájmu. Samotná výška nájomného sa určuje „dohodou“. Okrem VZN č. 241 má mesto Trnava prijatých aj niekoľko ďalších uznesení MsZ, ktoré stanovujú podrobnosti k prenájmu pozemkov pod garážami, stánkami či k prenájmu bytov (porovnaj aj kapitolu „Politika pridelovania bytov“).

Slabé miesta v prenájme nehnuteľného majetku v meste Trnava

Kompetenčnou osobitosťou mesta Trnava pri prenájmoch je významná úloha Mestskej rady (ďalej len „MsR“) ako poradného orgánu, ktorý má právo schvaľovať prenájom a výpožičku pozemku okrem účelu na výstavbu a tiež prenájom, resp. výpožičku nehnuteľného majetku na dobu určitú, a to až na desať rokov. Rovnako má MsR v gescii rozhodovanie o prenájme mestského majetku na exteriérové sedenia (terasy). Pri prenájmoch presahujúcich desať rokov rozhoduje MsZ. Naopak, pri „malých“ prenájmoch, resp. výpožičkách nebytových priestorov najdlhšie na jeden rok a pri prenájmoch garáží rozhoduje primátor.

Úprava predaja a prenájmu hnutel'ného majetku mesta

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Predaj hnutel'ného majetku

Na základe návrhu odborov MsÚ, príp. mestských organizácií ústredná inventarizačná komisia (menovaná primátorom) odporučí hnutel'ný majetok vyradiť a vyberie prebytočný hnutel'ný majetok vhodný na predaj. Majetková komisia MsZ odporučí cenu, za ktorú je predmetný majetok možné odpredať. Predaj majetku, ktorého zostatková hodnota je vyššia ako 3 500 eur a zároveň hodnota stanovená znaleckým posudkom je nad 20 tis. Eur, schvaľuje MsZ. O predaji hnutel'ností, ktorých zostatková hodnota je vyššia ako 3 500 eur a zároveň hodnota stanovená znaleckým posudkom je medzi 5 - 20 tis. eur, rozhoduje MsR. Prevody do 5 tisíc eur patria do kompetenčného portfólia primátora. MsR taktiež schvaľuje darovanie hnutel'ného majetku nad 5 tisíc eur, pod túto hranicu rozhoduje o darovaní primátor. Zámer na predaj hnutel'ností sa – podľa dotazníka – zverejňuje na webstránke mesta. Vyradený hnutel'ný majetok určený na predaj sa niekedy prednostne ponúka v rámci tzv. ponukového konania zamestnancom mesta. Mesto v nedávnej minulosti realizovalo pokusne elektronickú aukciu, a to na odpredaj osobného motorového vozidla.

Hnutel'ný majetok na prenájom pozostáva najmä z drevených a plastových predajných stánkov, záhradných bufetových stolov, lavíc, oceľových zábran, party stanov a prenosných EKO toaliet. Prenájom sa uskutočňuje na základe obdržaných žiadostí prostredníctvom zmluvy o prenájme hnutel'ného majetku (za úhradu schválenú uznesením MsR), príp. zmluvy o výpožičke, ktorú schvaľuje primátor v súlade so Zásadami. Mesto prenájma aj nákladné vozidlo na separovaný zber a kontajnery, resp. tiež niektoré stroje a zariadenia.

Technické podrobnosti k tomu upravuje rozsiahla 31-stranová Smernica.

Úprava nadobúdania a prenájmu majetku do vlastníctva mesta

Pravidlá pri kúpe nehnuteľného a hnutel'ného majetku do vlastníctva mesta rámcovo stanovujú Zásady. O kúpe nehnuteľností rozhoduje vždy MsZ, na základe predchádzajúceho odporúčania Majetkovej komisie MsZ. Kúpou nehnuteľného majetku mesto vo väčšine prípadov rieši majetkovoprávne usporiadanie pozemkov pod jestvujúcimi a plánovanými stavbami. Zásady všeobecne určujú, že *“kúpu majetku do vlastníctva mesta schvaľuje MsZ”*. O nadobúdanie hnutel'ných vecí však v praxi rozhoduje - v zmysle osobitných predpisov o verejnom obstarávaní – primátor samozrejme v mantineloch výdavkovej časti rozpočtu schváleného predtým poslancami MsZ (hoci. Nákup hnutel'ného majetku sa uskutočňuje v zmysle plánu verejného obstarávania, v súlade so schváleným rozpočtom. Podrobnostiam sa venuje osobitná kapitola auditu.

Prenajímanie hnutel'ného majetku pre špecifické potreby, najmä v oblasti kultúrnych a športových podujatí, má krátkodobý charakter a je zabezpečované formou objednávok, faktúr a zmlúv od vysúťážených dodávateľov.

Záver

Politika nakladania s majetkom mesta Trnava – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania – je po formálnej stránke spracovaná dostatočne. Priestor na rozvoj je bezpochyby v ďalšom posilňovaní zverejňovania jednotlivých zámerov, a tiež pri širšej aplikácii súťažných metód, vrátane možného využívania elektronickej aukcie. Z pohľadu kompetenčných vzťahov „primátor vs. MsZ“, ktoré nie sú fixne vymedzené legislatívou (napr. prenájom a výpožičky)”, je v prípade mesta Trnava dosť silné MsZ, a osobitne jeho poradné orgány – Majetková komisia MsZ pri predajoch a MsR pri prenájmoch. Dá sa preto do budúcnosti uvažovať aj o nastavení lepšieho „mocenského“ ekvilibria medzi jednotlivými orgánmi mesta. Nateraz tiež absentujú koncepčné pravidlá ako vopred konzultovať (významnejšie) majetkové prevody s príslušným výborom mestskej časti.

2.2 Obsadzovanie voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta

Kvalita výkonného aparátu je kľúčová pre dobrý výkon kompetencií každej obce a mesta, a tým pre spokojnosť občanov so samosprávou. Zároveň je občanmi práve obsadzovanie voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta vnímané ako veľmi netransparentné. Preto je v tejto oblasti potrebné riadiť sa dvomi kľúčovými zásadami: vypracovať a zaviesť do praxe precízne pravidlá, na základe ktorých obsadzovanie funkcií na mestskom úrade a v jeho organizáciách prebieha a poskytovať verejnosti podrobné informácie o tomto procese.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

K 30.4.2015 pracovalo na MsÚ v Trnave 194 osôb. Ďalších 201 zamestnancov pracuje v mestských materských školách bez právnej subjektivity a 69 pracovníkov má mestská polícia. Mesto Trnava je zriaďovateľom 12 rozpočtových organizácií a 3 príspevkových organizácií, podiel má aj v 6 obchodných spoločnostiach – v 2 stopercentný, v 4 menšinový. V týchto organizáciách a spoločnostiach sú zamestnané ďalšie stovky ľudí.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určujú okrem národnej legislatívy najmä:

- *Pracovný poriadok zamestnancov mesta Trnava*
- *Doplnok pracovného poriadku zamestnancov mesta Trnava*
- *Organizačný poriadok Mestského úradu v Trnave*
- *Séria dokumentov zhrnutých v Štandardizácii HR procesov v časti I. Výber a prijímanie zamestnancov a to:*
- *Príkaz primátora mesta č. 10/2004, ktorým sa ustanovuje postup pri prijímaní nových zamestnancov na Mestský úrad v Trnave*
- *Smernica na výber nového zamestnanca*
- *Smernica na výber nového zamestnanca na materských školách a školských jedálňach bez právnej subjektivity v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Trnava*

Všetky tieto dokumenty sú internými dokumentmi a nie sú zverejnené na internetovej stránke mesta.

V meste Trnava je zriadený osobitný personálny referát, ktorý spadá pod Odbor organizačný a vnútornej správy.

Prijímanie zamestnancov na MsÚ

Samotné obsadzovanie voľných pracovných miest na úrade je upravené najmä v *Príkaze primátora mesta č. 10/2004*, ktorým sa ustanovuje postup pri prijímaní nových zamestnancov na Mestský úrad v Trnave. Príkaz opisuje obsadzovanie voľných alebo novovytvorených pracovných miest.

Vedúci pracovníci

Výberové konania na obsadzovanie voľných pracovných miest vedúcich zamestnancov prebiehajú podľa Príkazu primátora v súlade s *Pracovným poriadkom zamestnancov mesta Trnava*. Ten v tejto oblasti takmer doslovne preberá formulácie zo Zákona o výkone práce vo verejnom záujme. Pracovný poriadok určuje, že miesto vedúceho zamestnanca sa spravidla obsadzuje výberovým konaním, s výnimkou, ak osobitný predpis ustanovuje voľbu alebo vymenovanie vedúceho zamestnanca kolektívnym orgánom. Výberové konanie vyhlasuje zamestnávateľ najmenej tri týždne pred jeho začatím, a to v tlači alebo v iných všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie, ktorými sú najmä televízia, rozhlas a internet. Konanie sa vyhlasuje najmenej tri týždne pred jeho začatím. Zamestnávateľ, ktorý vyhlásil výberové konanie, zriadi výberovú komisiu a vymenuje jej členov. Komisia má najmenej troch členov, z ktorých najmenej jedného určí zástupca zamestnancov.

Prax v Trnave je taká, že predsedom komisie je spravidla primátor a členmi jeden z jeho zástupcov, prednostka mestského úradu, vedúci partnerského odboru, pracovník personálneho referátu a zástupca zamestnancov. Výberové konanie sa uskutočňuje písomnou formou alebo pohovorom, alebo písomnou formou a pohovorom. Primátor má pri výbere právo veta, podľa zamestnancov MsÚ ho nevyužíva.

Tento postup sa netýka pozície prednostu MsÚ, ktorého môže primátor vymenovať aj bez výberového konania.

Pracovný poriadok zo Zákona o výkone práce vo verejnom záujme doslovne preberá aj podmienku, podľa ktorej vedúceho zamestnanca možno obsadiť bez výberového konania len do vymenovania po úspešnom vykonaní výberového konania podľa tohto zákona, a to najdlhšie na šesť mesiacov. V čase prípravy tejto správy (jún/júl 2015) bola takto obsadená pozícia jedného vedúceho zamestnanca, a to vedúceho Odboru organizačného a vnútornej správy.

V januári 2015 rozhodol primátor mesta o dočasnom priamom obsadení tejto pozície svojim spolupracovníkom z predošlého pôsobiska, ktorý do funkcie nastúpil 19. januára. K núdzovému riešeniu došlo po náhlom odchode jeho predchodcu z funkcie potom, ako primátor podal podnet na prokuratúru pre možnú manipuláciu s volebnou schránkou. Obsadenie funkcie blízkym spolupracovníkom primátor odôvodnil aj tým, že v čase priprav referenda o rodine bolo nutné pozíciu rýchlo obsadiť človekom, ktorému môže dôverovať. Výberové konanie MsÚ vypísal až na jún, ukončené bolo v júli s nástupom do zamestnania 1. augusta. Mesto sa tak dostalo na hranu polročného termínu, počas ktorého môže pozíciu vedúceho pracovníka zastávať priamo dosadený pracovník. Tento termín uplynul 18. júla.

Ďalší zamestnanci

V prípade ďalších zamestnancov je proces podľa *Príkazu primátora* nasledovný: Vedúci zamestnanec MsÚ je povinný oboznámiť primátora so zámerom prijať nového zamestnanca najmenej 30 dní pred jeho plánovaným nástupom. V prípade súhlasného stanoviska primátora referentky personálneho referátu dohodnú s vedúcim zamestnancom spôsob, organizáciu a termíny výberu nového zamestnanca a informáciu o voľnom pracovnom mieste zverejnia na nástenke personálneho referátu na prvom poschodí Mestského úradu v Trnave.

O obsadení pozícií referentov a ostatných zamestnancov rozhoduje primátor. Tento proces je bližšie popísaný v *Smernici na výber nového zamestnanca*. Hoci smernica predpokladá (no vyslovene nepredpisuje) vykonanie výberového konania, v praxi sa vždy nevyužíva. Podľa rebríčku transparentnosti sto najväčších miest, ktorý na jeseň 2014 zverejnila Transparency International Slovensko, prijímal MsÚ v Trnave od januára 2013 do jesene 2014 deväť zamestnancov na pozíciu referenta. Výberové konanie pritom použil v štyroch prípadoch. V poslednom období sa táto prax mení a bez výberových konaní radnica prijímala iba zamestnancov na dobu určitú na zastupovanie. (tabuľka č. 3) Nejde však o písomne formalizované pravidlo.

Tabuľka č. 3: Počet obsadzovaných miest mestom Trnava

Obdobie od 1.1. 2014 do 30.6.2015	Celkovo prijatých	Cez výberové konanie otvorené aj pre externých uchádzačov	Bez výberového konania
Zamestnanci MsÚ (mimo vedúcich zamestnancov)	12	5	7*

*Všetko na dobu určitú - zastupovanie zamestnanca s trvalým pracovným pomerom.

Zdroj: MsÚ Trnava

Výberové konania

Rozhodnutie o tom, či použiť výberové konanie, závisí podľa prednostky MsÚ od toho, či majú v databáze uchádzačov o zamestnanie kvalifikovaných ľudí na danú pozíciu, prípadne, či majú k dispozícii iného pracovníka z Úradu práce, ktorého si chcú na danú pozíciu osvojiť. V prípade, ak vhodných uchádzačov na pozíciu nemajú, vypíšu výberové konanie.

Príkladom môže byť aktuálne výberové konanie na pozíciu referenta úseku komunikácie pre dobrovoľníkov, do ktorého sa prihlásilo takmer dvesto uchádzačov a na pohovor pozvali až 168 z nich.

V prípade, že sa MsÚ rozhodne vypísať výberové konanie, jeho priebeh popisuje *Smernica na výber nového zamestnanca*. Tá upresňuje, že výberové konanie je zverejnené na vývesnej tabuli MsÚ, na internetovej stránke mesta Trnava, v mestskej televízii MTT a upozornenie na výberové konanie sa zverejňuje aj v tlači. Po dohode s vedúcim odborom môže byť inzerát zverejnený na portáli Profesia. Spôsob priameho vyhľadávania vhodných adeptov personálnymi agentúrami mesto z finančných dôvodov nevyužíva.

Smernica upresňuje, že výberové konanie môže prebehnúť aj dvojkolovo, v akých prípadoch neupresňuje. To bol aj prípad výberového konania na post referenta úseku komunikácie pre dobrovoľníkov (v Tab.2 ešte nie je zachytené), hoci dvojkolový výber sa podľa vyjadrení zamestnancov MsÚ organizuje zriedka. V tomto prípade zavážil vysoký počet uchádzačov.

MsÚ zväčša uprednostňuje jednokolový výber uchádzačov (tabuľka č. 4), ktorý pozostáva z ústneho pohovoru pred výberovou komisiou. Smernica možnosť písomného pohovoru nespomína, pripúšťa ho však *Pracovný poriadok zamestnancov mesta Trnava*. Písomné

testovanie MsÚ využíva zriedkavo a to aj v prípade dvojkoľového výberového konania, táto možnosť nie je formalizovaná ani v žiadnom z relevantných dokumentov. K písomnému testovaniu MsÚ výnimočne pristúpilo napríklad v prvom kole spomínaného výberového konania na pozíciu referenta úseku komunikácie pre dobrovoľníkov (v tabuľke č. 4 ešte nie je zachytené) a to opäť z dôvodu nezvykle vysokého počtu uchádzačov. Test nepripravila výberová komisia, ale prednostka MsÚ.

V prípade dvojkoľového výberového konania komisia podľa *Smernice na výber nového zamestnanca* vyberie po uskutočnení osobných pohovorov a vyhodnotení psychologických testov vhodných uchádzačov pre účasť v druhom kole. O výbere vhodného uchádzača na obsadenie voľného pracovného miesta potom rozhoduje väčšinou hlasov výberová komisia, ktorá prijatie zamestnanca odporučí primátorovi. Z výberového konania sa vyhotovuje zápisnica, ktorá však nie je verejná.

Tabuľka č. 4: Charakteristika výberových konaní

Obdobie od 1.1. 2014 do 30.6.2015	Celkovo prijatých	Jednokolo s využitím písomných testov	Jednokolo bez využitia písomných testov	Dvojkoľovo s využitím písomných testov	Dvojkoľovo bez využitia písomných testov	Bez výberového konania (dočasne na max. pol roka)
Vedúci zamestnanci	3	0	2	0	0	1
Ostatní zamestnanci prijatí cez otvorené výberové konanie	5	0	5	0	0	-

Zdroj: MsÚ Trnava

Pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v organizáciách sú upravené podľa dotazníka iba všeobecne *Zákonníkom práce a Zákonom o výkone práce vo verejnom záujme*. V praxi podľa prednostky MsÚ došlo k takejto situácii napríklad v uplynulom volebnom období, kedy člen komisie a viceprimátor oznámil blízky vzťah s uchádzačom a vzdal sa hlasovania.

Pozície v školstve

V prípade vedúcich zamestnancov v školstve sa postupuje podľa *Zákona č. 596/ 2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve*.

Prijímanie zamestnancov materských škôl a školských jedální opisuje *Smernica na výber nového zamestnanca na materských školách a školských jedálňach bez právnej subjektivity v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Trnava*. Noví zamestnanci sa vyberajú buď z databázy uchádzačov o zamestnanie, alebo výberovým konaním.

Bez výberového konania sa vyberajú zamestnanci na nasledujúce pozície: zastupujúca učiteľka, učiteľka – voľné pracovné miesto (nástup na miesto dočasne uvoľnené po odchode

učiteľky na rodičovskú dovolenku alebo po dlhodobej práceneschopnosti), upratovačka, školníčka, kurička, práčka, hlavná kuchárka, kuchárka a pomocná kuchárka. Výberové konanie sa naopak vyžaduje pri pozíciách riaditeľ materskej školy, vedúca školskej jedálne, učiteľka MŠ - neobsadené voľné pracovné miesto.

Príspevkové a rozpočtové organizácie

Mestské rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku, mesto Trnava zasahuje len do výberu ich riaditeľov (štatutárov), ktorých podľa *Pracovného poriadku zamestnancov mesta Trnava* vyberajú vo výberových konaniach. Úspešného uchádzača z výberového konania potom podľa Zákona o obecnom zriadení na návrh starostu vymenúva a odvoláva mestské zastupiteľstvo.

Obchodné spoločnosti

Vlastnú personálnu politiku majú aj obchodné spoločnosti založené mestom, a to tak spoločnosti so stopercentnou účasťou mesta ako aj spoločnosti, v ktorých má mesto iba majetkový podiel. Funkcie konateľ a prípadne členov predstavenstva, ako aj členov dozornej rady v obchodných spoločnostiach mesta sú obsadzované na základe politických dohôd v závislosti od zastúpenia politických strán v mestskom zastupiteľstve.

V prípade dozorných rád ide najmä o mestských poslancov a úradníkov mestského úradu. V Trnavskej vodárenskej spoločnosti, v ktorej má Trnava spomedzi miest a obcí regiónu najväčší podiel (29,68%), je podpredsedom dozornej rady primátor Trnavy Peter Bročka.

V prípade konateľov či členov predstavenstva ide o nominantov, na ktorých sa dohodne väčšina poslancov MsZ, v niektorých prípadoch sú však členmi predstavenstva aj samotní poslanci, napríklad v spoločnosti .A.S.A. Trnava, s.r.o, kde má mesto Trnava 50-percentný podiel.

Na úrovni mesta neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách.

Slabé miesta v rozhodovaní o obsadzovaní voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácii v zriaďovacej pôsobnosti mesta Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto nemá jasne stanovené pravidlá, v akých situáciách a pre aké pozície využívať výberové konania.

Pravidlá pre použitie dvojkolového výberového konania a písomných testov pri výberovom konaní nie sú v žiadnom dokumente formalizované a ich využitie je tak len na uvážení výberovej komisie.

Písomné testovanie, ktoré môže zvýšiť transparentnosť a spätnú kontrolovateľnosť výberového konania, využíva MsÚ len minimálne.

Pri hľadaní vhodných adeptov na voľné pozície sa často využíva len databáza uchádzačov o

zamestnanie, čím sa oslabuje možnosť širšieho oslovenia záujemcov, medzi ktorými môžu byť aj kvalifikovanejší uchádzači. (Táto poznámka sa netýka niektorých pozícií na krátkodobé zastupovanie predovšetkým v školstve, kde sa využívanie databázy uchádzačov javí ako racionálne).

Mesto nemá okrem zákonného minima formálne riešený potenciálny konflikt záujmov medzi členom výberovej komisie a uchádzačom o zamestnanie. To sa týka aj výberu riaditeľov rozpočtových a príspevkových organizácií.

Rozpočtové a príspevkové organizácie, ako aj spoločnosti s majetkovou účasťou mesta, sa riadia výlučne vlastnou personálnou politikou, MsÚ tak rezignuje na stanovenie aspoň minimálnych štandardov pre výber zamestnancov vo svojich organizáciách.

Pozície konateľov a členov predstavenstiev v obchodných spoločnostiach sú obsadzované na základe politických dohôd v mestskom zastupiteľstve a nie je tak zabezpečené, aby mesto na týchto postoch zastupovali najkvalifikovanejší odborníci.

Neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách.

Nedostatočná transparentnosť

Postupy prijímania zamestnancov mesta sú popísané v rozličných dokumentoch (mesto nám poskytlo osem rôznych dokumentov), čo sťažuje prehľadnosť týchto procesov.

Dokument k HR procesom, v ktorom sú všetky dokumenty zhrnuté, nám mesto neposkytlo, keďže ho považuje za interný dokument obsahujúci know-how. Je na zváženie, či postupy pri prijímaní zamestnancov do verejnej správy obsahujú naozaj také cenné know-how, ktorého zverejnenie by mesto Trnava mohlo poškodiť. Zverejnenie týchto postupov by naopak mohlo prispieť k vyššej transparentnosti procesu výberu zamestnancov.

Dokumenty určujúce pravidlá prijímania zamestnancov nie sú zverejnené. Mesto ad hoc zverejňuje iba kritéria pre prijatie zamestnanca pri konkrétnych výberových konaniach.

Z Príkazu primátora 10/2004 vyplýva, že rozhodnutie o obsadení pracovného miesta sa zverejňuje na nástenke personálneho referátu na prvom poschodí MsÚ v Trnave. O obsadzovaní pozícií mimo procesu výberového konania (ktorý sa zverejňuje aj inde) sa tak nedozvie nikto mimo MsÚ.

Zápisnice z rokovaní výberových komisií sú neverejné, zverejňované nie sú ani všeobecné informácie o priebehu konania, napríklad spôsobom zabielenia osobných údajov v zápisnici.

V aktuálnom prípade vypísania výberového konania na pozíciu vedúceho Odboru organizačného a vnútornej správy vypísalo mesto výberové konanie až sedem týždňov pred uplynutím termínu, do ktorého môže byť vedúci zamestnanec obsadený priamo, čím sa dostalo pod zbytočný časový tlak.

Na web stránke mesta nie sú zverejnené ani profesné životopisy vedúcich pracovníkov.

Záver

Personálna politika v meste Trnava sa riadi pomerne presnými pravidlami, ktoré sú však roztrúsené vo viacerých dokumentoch a nie sú tak veľmi prehľadné. Pravidlá, kedy by mesto malo využívať výberové konanie, nie sú dostatočne precízne. Z hľadiska voľnosti pri rozhodovaní absentujú najmä presnejšie určené pravidlá o výberových konaniach, kde existuje pomerne veľký priestor na svojvoľné rozhodovanie vedenia mesta. Nedostatočnú transparentnosť vidíme najmä v nezverejňovaní dôležitých dokumentov popisujúcich pravidlá obsadzovania zamestnancov, ako aj zápisníc z výberových konaní. Verejnosť tak nemá takmer žiadne informácie o procesoch a výbere zamestnancov a dokáže len veľmi ťažko posúdiť férovosť a kvalifikovanosť výberu. Z hľadiska rizík klientelistického konania vidíme riziká aj v absencii riešenia potenciálneho konfliktu záujmov pri výbere uchádzača, či už o pozíciu na MsÚ, v rozpočtových a príspevkových organizáciách mesta, ako aj v obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou mesta.

2.3 Politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy

Participácia, t.j. účasť verejnosti na rozhodovaní o jednotlivých politikách samosprávy, je súčasťou viacerých častí auditu TIS. V tejto kapitole sa venujeme najmä inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov, ktoré mesto Trnava využíva pri zapájaní občanov.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Územná samospráva sa v zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uskutočňuje tromi základnými formami: i) miestnym referendom, ii) na zhromaždeniach obyvateľov obce a iii) orgánmi obce.

Miestne referendum

Mesto Trnava má s účinnosťou od 20. 9. 2010 schválené všeobecne záväzné nariadenie č. 366 o organizácii miestneho referenda. Povinnosť mať prijaté takéto všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“) vyplýva všetkým slovenským samosprávam zo zákona. Samotné miestne referendum sa však v meste zatiaľ nikdy nekonali, a to ani pred účinnosťou predmetného VZN.

Zhromaždenia obyvateľov

Čo sa týka „oficiálnych“ zhromaždení obyvateľov mesta, t. j. vyhlásených mestským zastupiteľstvom v nadväznosti na § 11b zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení¹⁰, takéto sa – podľa dotazníka TIS – neuskutočňujú a mesto v tejto veci nemá prijaté ani fakultatívne¹¹ „spresňujúce“ VZN o podmienkach organizovania a uskutočňovania verejných zhromaždení obyvateľov mesta.

Mesto vytvára štandardný zákonný priestor pre verejné prerokovanie územných plánov (pozri aj osobitnú kapitolu auditu „Politika územného plánovania v meste Trnava“, str. 48 až 51).

Spracovanie Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Trnava 2007 – 2013 s výhľadom do roku 2020 tiež prebehlo podľa platnej právnej úpravy participatívne, t.j. procesom komunitného plánovania, avšak aj v tomto prípade ide o zákonnú povinnosť samospráv.

Nad rámec zákonných povinností mesto príležitostne realizuje verejné stretnutia, napr. k údržbe mesta, k poskytovaniu dotácií, resp. ku konkrétnym problémom jednotlivých mestských častí.

Orgány mesta

Rokovanie MsZ sa koná v bežný pracovný deň, a to nie od rána, ale až od popoludňajších hodín (13.00, 15.00, 16.00), čo vytvára solídny základ pre účasť verejnosti na zasadnutiach.

¹⁰ Paragraf 11b zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení znie: „Na prerokovanie obecných vecí môže obecné zastupiteľstvo zavolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti.“

¹¹ V tomto prípade nejde – na rozdiel od VZN o organizácii miestneho referenda – o zákonnú povinnosť samosprávy prijať takýto právny predpis.

Slabé miesta v politike participácie verejnosti v rozhodovaní miestnej samosprávy v meste Trnava

Podľa Organizačného a rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva mesta Trnava (ďalej len „*ROPO MsZ*“), verejnosť má právo na rokovaní MsZ vystúpiť k jednotlivým bodom, ale len na základe predchádzajúceho súhlasu MsZ¹² (miera záujmu obyvateľov mesta o vystúpenie na rokovaní MsZ a tiež prístup poslancov k potenciálnemu ne-udeleniu súhlasu na vystúpenie občanov nebol v rámci auditu TIS zatiaľ skúmaný). V rámci rokovaní MsZ nebýva vymedzený tzv. Hyde park, t.j. všeobecný bod zasadnutia „Slovo pre verejnosť“, ktorý je zaradený na program každého rokovania MsZ vo vopred známom čase a v rámci ktorého môže vystúpiť ktokoľvek na akúkoľvek tému.

Čo sa týka poradných orgánov samosprávy, Mestská rada funguje dosť uzavreto: rokuje neverejne, a nezverejňujú sa ani podkladové materiály či prijaté uznesenia rady.

Špecifická je situácia pri komisiách MsZ: niektoré rokujú verejne, ďalšie umožňujú účasť verejnosti len za istých podmienok¹³ a iné zasadajú neverejne. Na rozdiel od väčšiny komisií MsZ, v zložení Majetkovej komisie MsZ úplne absentujú odborníci – neposlanci, čo je na slovenské pomery značne neštandardné¹⁴. Táto nejednotnosť je spôsobená aj tým, že každá komisia má prijatý vlastný rokovací poriadok. Materiály na rokovanie komisie MsZ sa nezverejňujú, zápisnice z ich rokovania však áno.

Iné nástroje participácie

V rámci jednotlivých mestských častí pôsobia výbory mestských častí (ďalej len „*VMČ*“). Špecifikom mesta Trnava je, že VMČ sú zložené nielen z poslancov príslušného volebného obvodu (tak to vyplýva zo zákona¹⁵), ale aj z občanov s trvalým pobytom v danej lokalite a zvolených v MsZ, čo je z pohľadu participácie síce žiadúce, ale zároveň nad rámec platného zákona. Aj to je však zrejme vysvetlením prečo jednotlivé VMČ nemajú zriadené tzv. občianske rady, resp. obdobné poradné orgány pre poslancov toho ktorého volebného obvodu a prečo podľa údajov z MsÚ na zriadenie takýchto občianskych orgánov zatiaľ nie je ani dopyt medzi poslancami a obyvateľmi mesta. Samotné VMČ vyvíjajú aktívnu činnosť. Termíny ich rokovaní ako aj zápisnice z ich rokovaní sa zverejňujú na webstránke mesta. Zástupcovia MsÚ ku každej zápisnici spracúvajú tzv. odpoveď, v rámci ktorej informujú o riešení jednotlivých interpelácií nanesených na zasadnutiach VMČ.

Mesto v súlade s platnou legislatívou vytvára možnosť pripomienkovať návrhy jednotlivých VZN, resp. aj návrhu rozpočtu a záverečného účtu. Pripomienky k návrhom VZN možno zasielať aj e-mailom, prístup známy z iných slovenských samospráv (Martin, Banská Bystrica, Šaľa, ...), kde - je k tomu zriadený aj osobitný praktický formulár na webstránke mesta, však zatiaľ v prevádzke nie je.

¹² Článok 11 bod 11 ROPO MsZ: „(...) Slovo sa môže udeliť aj ktorémukoľvek obyvateľovi mesta alebo inej osobe prítomnej na rokovaní, o čom rozhodujú poslanci hlasovaním.“

¹³ T. j. pokiaľ sa záujemca o účasť na komisii MsZ prihlási sekretárovi komisie najneskôr 3 dni pred zasadnutím komisie, následne preukáže svoju totožnosť a svoju účasť na zasadnutí komisie potvrdí na prezenčnej listine z rokovania komisie.

¹⁴ Predmetom auditu TIS nebolo skúmanie odbornosti neposlancov - členov komisií MsZ, ani spôsob ich výberu a voľby.

¹⁵ Paragraf 23 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení: „Mesto môže zriaďovať v mestských častiach s vlastným spravidla katastrálnym územím výbory. Členmi výborov sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení vestskej časti. Na čele výboru je predseda, ktorým je člen výboru zvolený výborom.“

V meste funguje grantový (dotačný) systém upravený v rámci nového VZN č. 439 platného od 5. 3. 2015. Podrobnosti o dotáciách sú predmetom osobitnej kapitoly auditu.

V oblasti verejného obstarávania participácia, resp. verejná kontrola zatiaľ veľmi nefunguje: zástupcovia verejnosti či neziskových organizácií nebývajú členmi hodnotiacich komisií a občania nemajú ani možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk¹⁶.

Obyvateľom mesta zatiaľ nebola programovo vytváraná príležitosť na tzv. participatívne rozpočtovanie (t.j. podpora pripomienkovania návrhu rozpočtu predloženého vedením mesta, a príp. aj vyčlenenie istej výdavkovej položky určenej na prerozdelenie podľa priorít verejnosti).

V iniciatívy Radnice sa príležitostne uskutočňujú ankety, resp. prieskumy, ako aj tzv. dni otvorených dverí.

Záujemcovia sa môžu prihlásiť na odber e-mailových správ o meste cestou newslettera.

Vedenie mesta v súčasnosti vyvíja aktivity s cieľom zriadenia Študentskej rady, Mládežníckej rady a Seniorskej rady, neformálnych poradných orgánov primátora.

Mesto má živý profil na Facebooku a je tiež aktívne zapojené do projektu Odkazprestarostu.sk¹⁷. Na druhej strane, mesto nemá na oficiálnej webstránke zriadené oficiálne diskusné fórum, v ktorom by príslušní zamestnanci MsÚ odpovedali na (podpísané) otázky obyvateľov.

Záver

Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste Trnava sú na slovenské pomery štandardné, v niektorých oblastiach dokonca nadštandardné. Uvedené však neplatí napr. o neverejných rokovaniach poradných orgánov samosprávy (MsR, vybrané komisie), informačnej uzavretosti Mestskej rady či neúčasti verejnosti v majetkovej komisii MsZ, kde mesto Trnava zaostáva za priemerom. Do budúcnosti možno tiež odporúčať častejšie využívanie verejných zhromaždení, resp. aspoň pokračovanie v obdobných formách "dobrovoľnej" participácie (ankety, konzultácie, híringy, spoločné plánovanie verejných priestorov, ...). Záverom možno dať mestu na zváženie prijatie komplexnej participatívnej politiky, napr. v podobe uceleného „participatívneho“ VZN.¹⁸

¹⁶ Od roku 2011 bol zástupca verejnosti členom hodnotiacej komisie pri verejnom obstarávaní iba raz.

¹⁷ Pozri aj: <http://www.trnava.sk/sk/aktualita/trnava-ziskala-tretie-zlate-vedro-milana-capaka-za-najlepsie-riesenie-podnetov>

¹⁸ Vid' napr.: <http://samosprava.institute.sk/vseobecne-zavazne-nariadenie-obce-o-niektorych-podmienkach-ucasti-obyvateľov-obce-a-dalsich-osob-na>

2.4 Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Problematika prístupu verejnosti k informáciám o činnosti mesta Trnava je prierezová a venujeme sa jej preto aj v rámci niektorých ďalších kapitol. Predmetom tejto časti správy je najmä prehľad dodržiavania informačných povinností mesta vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „ZSPI“) a z nadväzujúcich interných dokumentov mesta Trnava - príkazu primátora č. 25/2008 na zabezpečenie jednotného postupu pri realizácii zákona č. 211/2000 Z. z. v znení príkazu primátora č. 5/2011 a príkazu primátora č. 21/2011 v spojení s príslušnými príkazmi prednostu Mestského úradu (najmä 2003/2, 2006/1, 2012/4), ktoré upravujú (aj) zverejňovanie dokumentov mesta. Kapitola sa zároveň venuje aj problematike tzv. otvorených dát a kvalite zverejňovania dát.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

ZSPI určuje pre všetky slovenské samosprávy tri základné podoby poskytovania informácií: 1. v reakcii na konkrétnu žiadosť, t.j. sprístupňovaním, 2. aktívnou formou, t.j. zverejňovaním a 3. tzv. opakovaným použitím.

Sprístupňovanie informácií

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany mesta Trnava na konkrétnu žiadosť o informácie uplatňovaný podľa § 14 a nasl. ZSPI, je definovaný v samotnom ZSPI a následne špecifikovaný v Príkaze primátora č. 25/2008 v z. n. p. na zabezpečenie jednotného postupu pri realizácii zákona č. 211/2000 Z. z. (ďalej len „*príkaz 25/08*“). Možno konštatovať, že príkaz 25/08, vrátane množstva príloh, upravuje problematiku komplexne a dostatočne. Zaujímavosťou príkazu č. 25/08 je, že ukladá príslušným vedúcim odborov MsÚ dvakrát ročne spracúvať evidenciu o najčastejšie vyžiadaných informáciách, a to podľa jednotlivých oblastí (viď aj príloha č. 7 príkazu). Táto evidencia však (zatiaľ) nie je zverejnená na webom sídle mesta. Za isté negatívum príkazu č. 25/08 možno vnímať úpravu doručovania zásielok nad 1, 65 eur, a to poštou na dobierku (čl. 5 ods. 4 príkazu). Doručovanie informácií na dobierku je totiž v zmysle judikatúry súdov a rozhodovacej činnosti prokuratúry považované za protizákonné.

Samotné sumy kalkulované mestom v zmysle platného Sadzobníka úhrad za sprístupňovanie informácií v zmysle ZSPI zo dňa 10. 1. 2013 (ďalej len „*Sadzobník*“) sú - na slovenské pomery – skôr na spodnej úrovni (napr. 0, 05 eur za jednu kópiu A4,...), a teda netvorí relevantnú bariéru pre prístup verejnosti k informáciám. Sadzobník v platnom znení ale zatiaľ neupravuje poskytovanie informácií na hmotnom nosiči dát (CD, DVD), len prostredníctvom fotokópií a faxu. Mesto zároveň nemá v Sadzobníku klauzulu, podľa ktorej by - v nadväznosti na § 21 ods. 2 ZSPI - odpúšťalo žiadateľom náklady nepresahujúce menšiu sumu (napr. pod 0,33 eur).

Tabuľka č.5: Žiadosti o informácie podané podľa ZSPI sa evidujú od roku 2001¹⁹, prehľad infožiadostí za posledných päť rokov je nasledovný:

rok 2010	83
rok 2011	87
rok 2012	217
rok 2013	369
rok 2014	268

Zdroj: autori z dát poskytnutých v dotazníku

V rámci zberu dát k zostaveniu tejto časti správy nebol identifikovaný - a to ani medzi interviewovanými osobami pochádzajúcimi z externého prostredia mimo MsÚ - žiadny zásadnejší problém so sprístupňovaním informácií od mesta podľa režimu ZSPI. Podľa dotazníka TIS bolo za pätnásť rokov účinnosti ZSPI vedené proti mestu len jedno súdne konanie. Skončilo sa späť vzatím žiadosti o informácie. Okresná prokuratúra zároveň vydala dve upozornenia týkajúce sa porušenia ZSPI - jedno vo veci príspevkovej organizácie Správa mestského majetku Trnava (2003) a druhé v záležitosti mestskej spoločnosti TT-Komfort (2009). Od roku 2001 nebolo voči mestu, resp. jeho reprezentantom vedené ani jedno priestupkové konanie za porušenie ZSPI.

Zverejňovanie informácií

Každá slovenská samospráva má v zmysle § 5 – 5b ZSPI štyri základné zverejňovacie povinnosti: i) všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSPI), ii) špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 8 ZSPI), iii) majetkové (§ 5 ods. 6 ZSPI) a iv) zmluvy, objednávky a faktúry (§ 5a - § 5b ZSPI). Zverejňovacie informačné povinnosti pritom treba plniť publikovaním na internetovej stránke mesta, čiastočne aj vyvesením na verejne prístupnom mieste (úradná tabuľa), resp. niektoré súbežne oboma spôsobmi.

Čo sa týka vyššie uvedených povinností pod bodom i), mesto Trnava ich plní. Uvedené údaje sú zverejňované na oficiálnom webovom sídle mesta www.trnava.sk. V rámci bodu ii) sa majú zverejňovať nielen pozvánky, ale aj zápisnice z rokovania Mestskej rady (MsR), tie však (na rozdiel od zápisníc komisií MsZ) na webe mesta absentujú. Rovnako chýbajú aj menné výpisy o hlasovaní k jednotlivým uzneseniam MsZ (porovnaj § 5 ods. 2 písm. f) *per analogiam* ZSPI). Majetkové povinnosti v zmysle bodu iii) identifikované na webstránke mesta v rámci auditu TIS neboli. Informácie podľa bodu iv), t.j. povinne zverejňované zmluvy a metaúdaje o objednávkach a faktúrach, sa - po formálnej stránke - zverejňujú v stanovenej štruktúre. Podrobnosti postupu zverejňovania sú upravené Príkazom primátora č.

¹⁹ Celkový počet došlých infožiadostí v jednotlivých rokoch spôsob vybavenia žiadostí: **r. 2001 = 57 žiadostí** - 53 sprístupnených + 1 postúpená + 3 rozhodnutia, **r. 2002 = 37 žiadostí** - 33 sprístupnených + 2 odložené + 1 postúpená + 1 rozhodnutie, **r. 2003 = 47 žiadostí** - 36 sprístupnených + 2 odložené + 8 postúpených + 1 rozhodnutie, **r. 2004 = 46 žiadostí** - 37 sprístupnených + 6 postúpených + 3 rozhodnutia, **r. 2005 = 55 žiadostí** - 43 sprístupnených + 8 odložených + 2 postúpené + 2 rozhodnutia, **r. 2006 = 112 žiadostí** - 84 sprístupnených + 2 odložené + 26 postúpených, **r. 2007 = 168 žiadostí** - 135 sprístupnených + 2 odložené + 19 postúpených + 11 rozhodnutí + 1 zastavenie konania, **r. 2008 = 302 žiadostí** - 275 sprístupnených + 10 odložených + 14 postúpených + 3 rozhodnutia, **r. 2009 = 162 žiadostí** - 153 sprístupnených + 1 odložená + 3 postúpené + 5 rozhodnutí, **r. 2010 = 83 žiadostí** - 69 sprístupnených + 6 postúpených + 4 odložené + 4 rozhodnutia, **r. 2011 = 87 žiadostí** - 78 sprístupnených + 8 postúpené + 1 rozhodnutie, **r. 2012 = 217 žiadostí** - 186 sprístupnených + 10 postúpených + 3 odložené + 18 rozhodnutí, **r. 2013 = 369 žiadostí** - 339 sprístupnených + 9 postúpených + 2 odložené + 19 rozhodnutí, **r. 2014 = 268 žiadostí** - 224 sprístupnených + 29 postúpených + 9 odložených + 6 rozhodnutí, **od 1.1. 2015 do 30. 4. 2015 = 94 žiadostí** - 83 sprístupnených + 6 postúpených + 4 odložené + 1 späť vzatá žiadateľom

21/2011 k zverejňovaniu zmlúv uzatvorených mestom Trnava, spracovávaných Mestským úradom Trnava a Mestskou políciou mesta Trnava, objednávok tovarov, služieb a prác vyhotovených mestom Trnava, Mestským úradom Trnava a Mestskou políciou mesta Trnava a faktúr za tovary, služby a práce doručených Mestu Trnava. Mesto Trnava patrí medzi (početné) samosprávy, ktoré interpretujú obsah ZSPI tak, že obce ako povinné osoby nemajú povinnosť zverejňovať v rámci zmlúv podpisy zmluvných strán. Na túto záležitosť existujú však aj opačné názory, t.j. že podpisy sú pri zverejnení kontraktov obligatórne. Ustálená judikatúra k tejto problematike zatiaľ chýba.²⁰

V rámci “dobrovoľnej” informovanosti mesto Trnava prevádzkuje na webstránke elektronickú úradnú tabulu, na ktorej sú publikované všetky rozhodnutia,²¹ stanoviská, oznámenia, rozkopávky, odstávky, výrubu a ďalšie údaje, ktoré sa zverejňujú aj na oficiálnej úradnej tabuli pred budovou MsÚ, S výnimkou územných, stavebných a kolaudačných rozhodnutí, ktoré sú zverejňované v úplnom znení (ako .pdf), sa však väčšina ďalších informácií na e-tabuli zverejňuje len v podobe stručných oznámení. Mesto ďalej zverejňuje aj informácie k parkovaniu, čisteniu komunikácií, odpadovému hospodárstvu, projektom a grantom mesta, MHD a pod. Povšimnutiahodné je zverejňovanie pracovného programu primátora, ako aj ponúk voľných pracovných miest, pričom tieto informácie sú priamo na titulke webového sídla, t.j. dobre viditeľné. Mesto ako správca miestnych daní zatiaľ nezverejňuje zoznam daňových dlžníkov.

Opakované použitie informácií

Opakované použitie informácií (ďalej len “OPI”), inštitút prijatý zákonom č.341/2012 Z.z. s účinnosťou od 1. 12. 2012, sa v mesta zatiaľ neuplatňuje, nakoľko žiadosti o OPI mesto doteraz neevидуje.

Otvorené dáta a kvalita zverejňovania informácií

Princíp a myšlienka otvorených dát nadobudla prominentné postavenie v diskusii o transparentnosti a zabezpečení verejnej kontroly v roku 2011 spolu so spustením Open Government Partnership, ku ktorého princípom sa prihlásila aj Slovenská republika. Základnou premisou je poskytovanie verejnosti takých dát, ktoré umožňujú, čo najjednoduchšie spracovanie a kontrolu. Dáta sú často zbierané v štruktúrovanej forme a v súčasnosti je pomerne jednoduché poskytovať ich verejnosti vo formátoch, ktoré emancipujú občanov z viacerých hľadísk – zvyšujú občiansku participáciu, umožňujú jednoduchú kontrolu a prispievajú k zvyšovaniu efektivity vynakladania verejných prostriedkov.

Problematika otvorených dát (údajov), náležitosti webových sídiel a aj kvalitatívne nároky týkajúce sa zverejnených datasetov, textových aj grafických súborov, je upravená vo Výnose

²⁰ Ďalšie podrobnosti k zverejňovaniu zmlúv, objednávok a faktúr pozri aj v časti “Otvorené dáta”.

²¹ V roku 2012 zabezpečil stavebný úrad Mesta Trnava zverejňovanie údajov v rámci eGov. Následne v roku 2014 bol aj na webovej stránke mesta Trnava www.trnava.sk, na hlavnej stránke v sekcii „užitočné informácie“ pridaný v záložke „Stavebný úrad“, kde sú v rámci e-gov (elektronickej verejnej správy) zverejňované údaje o územných, stavebných, búratických a kolaudačných konaniach stavebného úradu – Mesta Trnava. Údaje sú zverejňované v členení: typ správneho konania, druh správneho konania, žiadateľ (meno, IČO), názov stavebného objektu, počet bytov, dátum rozhodnutia, dátum právoplatnosti a detail, ktorý okrem iného obsahuje aj konkrétnu parcelu, ulicu umiestnenia a iné. V rámci eGov 2 je možnosť nastavenia aj privátnej zóny – v rámci, ktorej si žiadateľ o úkon stavebného úradu môže sledovať pridelenie aj spôsob vybavovania konkrétnej svojej žiadosti. EGov 2 je sprístupnené pre klientov od roku 2015.

Ministerstva Financíí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy č. 55/2014 Z.z. Výnos stanovuje, že za obsah webového sídla a informácie na ňom zverejnené je zodpovedná povinná osoba, pričom za nedodržanie štandardov môže Ministerstvo financií udeliť povinnej osobe na základe § 10, ods. 1, písm. b Zákona č. 275/2006 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy pokutu až do výšky 25 tisíc eur. Otvoreným údajom je taký údaj, ktorý je poskytovaný v datasete v elektronickej forme, vo webovom prostredí a jeho obsah je štruktúrovaný tak, že umožňuje automatizované spracovanie. Datasetom sa rozumie „ucelená a samostatne použiteľná skupina súvisiacich údajov vytvorených a udržiavaných na určitý účel a uložených spoločne podľa rovnakej schémy“²². Pre textové súbory zároveň platí, že je v nich umožnené spracovanie a rozoznávanie textových častí obsahu dokumentov, a teda dokument nie je len skenovaným obrázkom, ale umožňuje spracovanie textu.

Slabé miesta v prístupe k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy v meste Trnava

Zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr mesta sa uskutočňuje v systéme e-gov, čo zabezpečuje určitú kvalitatívnu úroveň zverejňovania informácií, keďže systém umožňuje vyhľadávanie a triedenie dokumentov podľa najdôležitejších metaúdajov ako je dátum uzatvorenia zmluvy, zmluvných strán, či celkovej ceny. Pri kontrole kvality zverejňovania zmlúv pre rebríček Otvorená samospráva 2014 sme pri kvalite a presnosti metadát nenarazili na závažnejšie pochybenia. Nakoľko je rozsah metaúdajov pri otvorení detailu zverejneného dokumentu širší než ten, ktorý sa dá zo systému automaticky stiahnuť, je možné zverejňovanie datasetov ešte rozšíriť a umožniť verejnosti jednoduchšiu kontrolu napríklad uverejnením informácie o umožnení poskytovania datasetov cez inštitút OPI.

Tie sa však vyskytli pri úplnosti zmlúv mesta (chýbajúce prílohy) a pri čitateľnosti a kopírovateľnosti dokumentov - 6 z 15 dokumentov tieto štandardy nespĺňalo. V tejto súvislosti sa ako problematickejšie javili informácie poskytnuté pri osobnom stretnutí s pracovníkmi úradu, kde bolo ozrejmené, že sa tak deje úmyselne na základe interných pokynov. Žiadna takáto inštrukcia sa v Príkaze primátora č. 21/2011 k zverejňovaniu zmlúv uzatvorených mestom Trnava nenachádza. Odlišná prax môže byť dôsledkom skutočnosti, že povinnosť zverejňovať padá na pracovníkov jednotlivých oddelení a nie je centralizovaná ani systematicky kontrolovaná.

Tabuľka č. 6: Dimenzia hodnotenia kvality zverejňovania zmlúv mesta Trnava

Dimenzia hodnotenia kvality zverejňovania zmlúv	Dosiahnuté skóre
Úplné zverejnenie	73 %
Vlastnosti dokumentov (kopírovateľnosť + čitateľnosť strojom)	60 %
Kvalita metadát	98 %
Zložitosť prístupu	94 %
Užívateľský komfort	30 %
Počet hodnotených zmlúv	15
Kontrola vykonaná	5 zmlúv (5.9.2014) 10 zmlúv (8.7.2015)

Zdroj: autori

²² § 2, písm. r Výnosu č. 55/2014 Z.z. o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy

Ako problematické sa javí aj zverejňovanie a poskytovanie zmlúv niektorými povinnými osobami, ktorých zriaďovateľom je mesto, obzvlášť pri mestských firmách. Tie zmluvy zverejňujú na svojich stránkach a vo vlastnom režime, nevyužívajúc výhody systému e-gov, v ktorom dokumenty zverejňuje mesto, pričom ich systémy nedosahujú kvalitu a možnosti, ktoré poskytuje mestom využívaný systém, napr. stiahnutie metadát, možnosť vyhľadávania a triedenia. Z komunikácie s predstaviteľmi tiež vyplynulo, že firmám nie je zrejmé, ktoré informácie zverejňovať majú, čím znižujú transparentnosť narábania s verejnými prostriedkami. V prípade MTT sa nezverejňujú zmluvy, objednávky a faktúry do 1000 eur, v prípade TT-IT bolo v minulosti odmietnuté zverejnenie zmluvy žiadanej prostredníctvom Žiadosti o informácie podľa zákona 211/2000 Z.z.²³.

Chválitebná je Inštrukcia aj pozorovaná prax pri zverejňovaní faktúr a objednávok, pri ktorých je poskytovaná informácia o súvisiacich dokumentoch. Spôsob zverejňovania však prepája len chronologicky neskoršie dokumenty so skoršími (objednávky so zmluvami, faktúry s objednávkami a zmluvami). Vylepšením by bolo, ak by sa predmetné dokumenty prepojili (napr. by existovala možnosť priameho otvorenia zmluvy z detailu faktúry) a zároveň by sa zverejňovali aj spôsobom, že by z metadát zmlúv bolo možné identifikovať objednávky a faktúry, ktoré s nimi súvisia.

V prípade dobrovoľného zverejňovania metaúdajov sme s predstaviteľmi Mesta komunikovali o troch oblastiach: zverejňovanie informácií o zaplatení dane za psa, zverejňovanie pridelených a nepridelených dotácií a zverejňovanie informácií o počte a rozmiestnení bezpečnostných kamier v meste. V prípade dane za psa Mesto zverejňuje informácie v systéme e-gov, čo zabezpečuje kvalitu a použiteľnosť datasetu na uspokojivej úrovni²⁴. Ako vyplynulo z komunikácie so zamestnancami Úradu, tieto informácie navyše viedli k efektívnejšiemu výberu dane. Informácie o pridelených a nepridelených dotáciách Mesto zverejňuje tiež, avšak v tomto prípade len vo formáte Portable Document Format (.pdf) a nie v tabuľkových formátoch ako .XLSX alebo Comma Separated Values (.csv). Zverejnené informácie navyše neobsahujú údaje týkajúce sa výšky požadovanej sumy, dátum podania žiadosti, alebo dátum rozhodnutia o ne/pridelení dotácie. Informácie o bezpečnostných kamerách, ich rozmiestnení a území, ktoré sledujú, mesto na svojej stránke neposkytuje.

Záver

Celkovo možno konštatovať, že mesto Trnava dodržiava svoje informačné povinnosti podľa ZSPI, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní. Priestor pre inštitucionálne zlepšenie existuje pri implementácii inštitútu OPI. Do budúca možno odporučiť pokračovanie v ďalšom „dobrovoľnom“ zverejňovaní informácií cestou webovej stránky, ako aj aktívnejšiu rolu v rámci metodického vedenia organizácií v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti mesta, a tiež priebežnú legislatívno-technickú aktualizáciu príkazu 25/08. Isté rezervy sú v oblasti zverejňovania materiálov orgánov mesta: zatiaľ čo tie na rokovanie MsZ sa zverejňujú, a to už od roku 2010, odporučiť možno aj zverejňovanie materiálov na rokovanie poradných orgánov mesta, t.j. Mestskej rady a komisií MsZ. V oblasti otvorených dát Mesto zverejňuje aj informácie nad rámec svojich povinností (daň za psa), nie vždy však v súlade so štandardmi, ktoré majú webové sídla verejnej správy spĺňať

²³ Prípád bol zverejnený tu: <http://transparency.blog.sme.sk/c/335168/Nemate-narok-vidiet-nase-faktury-za-tonery-S-uctou-Trnava.html>

²⁴ <http://egov.trnava.sk/default.aspx?NavigationState=803:1>

(dotácie). Zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok sa uskutočňuje pomocou systému e-gov, čo zaručuje určitú kvalitu informácií, avšak pri zmluvách vo viacerých prípadoch chýbajú prílohy a dokumenty nie sú kopírovateľné, ani strojovo čitateľné. Najväčším nedostatkom je zverejňovanie zmlúv povinnými osobami založenými mestom, kde sa preukazuje nejasnosť metodického usmernenia mestom a neexistujúce kontrolné mechanizmy.

2.5 Politika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta

Problematika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta Trnava je v rámci auditu TIS skúmaná z dvoch uhlov: z pohľadu plnenia zákonných povinností primátora a 31 poslancov MsZ a z pohľadu ďalších opatrení samosprávy, prijatých nad rámec zákonných povinností.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Základným legislatívnym rámcom úpravy konfliktu záujmov volených samosprávnych orgánov je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov, ďalej len „ZKZ“), ďalej zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“) a zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej len „ZMO“).

ZKZ je najkomplexnejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov volených samosprávnych aktérov v Slovenskej republike. Samosprávam, resp. priamo primátorovi a poslancom MsZ ukladá nasledujúce povinnosti: 1. zriaďiť komisiu MsZ na ochranu verejného záujmu (čl. 7 ods. 5), 2. predkladať každoročne k 31. marcu daného roka tzv. oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (čl. 7 ods. 1), 3. predkladať každoročne k 30. aprílu potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov (čl. 7 ods. 2) a 4. oznámiť vždy pred vystúpením v rámci rokovania príslušného (kolektívneho) orgánu svoj osobný záujem na veci (čl. 6).

ZOZ upravuje nezlučiteľnosť (inkompatibilitu) funkcií. Primátor mesta ani poslanci MsZ nepôsobia v žiadnej ďalšej funkcii nezlučiteľnej s výkonom tejto verejnej funkcie podľa zákona (§ 11 ods. 2, resp. § 13 ods. 3 ZOZ).

ZMO určuje, že obec (mesto) môže previesť vlastníctvo svojho majetku primátorovi, poslancom MsZ, blízkym osobám týchto volených funkcionárov a právnickej osobe, v ktorej zakladateľom, vlastníkom obchodného podielu, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho, riadiaceho, výkonného alebo dozorného orgánu je niekto z vyššie uvedených osôb výhradne prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže (§ 9a ods. 6 a 7 ZMO). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 ZMO. Podľa informácií z dotazníka mesto Trnava má nastavené mechanizmy na kontrolu dodržiavania § 9a ods. 6 a 7 ZMO. Podrobnosti týchto mechanizmov sú predmetom časti správy týkajúcej sa nakladania s verejným majetkom.

Slabé miesta v etickej infraštruktúre a v konflikte záujmov volených predstaviteľov v meste Trnava

Mesto Trnava si v rámci funkčného obdobia 2014 – 2018 zriadilo Komisiu MsZ pre ochranu verejného záujmu pri výkone verejných funkcií (ďalej len „komisia“), a to na ustanovujúcom rokovaní MsZ na základe uznesenia MsZ č. 6.1.2/2014 zo dňa 12. 12. 2014.²⁵ Komisia je v súčasnosti štvorčlenná, reflektuje zloženie poslaneckých klubov v MsZ. Komisia sa schádza

²⁵ Rovnako bola zriadená komisia aj pre funkčné obdobie 2010 – 2014 (uzn. MsZ č. 6.1.2/2010 zo dňa 21. 12. 2010), a tiež v predchádzajúcom funkčnom období 2006 – 2010 (uzn. MsZ č. 7/2006 zo dňa 21. 12. 2006).

nepravidelne: v zmysle dotazníka TIS sa tak deje „podľa potreby, ak je na to zákonný dôvod“. V tomto funkčnom období zasadala zatiaľ dvakrát.

Komisia má prijatý osobitný Organizačný a rokovací poriadok Komisie MsZ na ochranu verejného záujmu pri výkone verejných funkcií (ďalej len „ROPO“). Rokovanie komisie je v zmysle ROPO neverejné, pričom *„informácie pre verejnosť z rokovania komisie sú poskytované v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám a v súlade so zákonom o ochrane osobných údajov“* (čl. 1 ods. 3 a 4 ROPO).

Komisia zverejnila v tomto funkčnom zatiaľ len jednu zápisnicu (zasadnutie zo dňa 5. 5. 2015), z jej obsahu však nie je zrejmé, ktorý verejný funkcionár porušil svoje povinnosti podľa ZKZ, nakoľko všetky mená sú anonymizované²⁶. Podkladové materiály na rokovanie komisie sa na webstránke mesta nezverejňujú. Komisia v minulosti nepredkladala do MsZ informatívnu Správu o plnení povinností verejných funkcionárov podľa ZKZ za príslušný kalendárny rok.

Od roku 2004, od kedy platí pre samosprávy povinnosť mať komisiu a dodržiavať ZKZ, boli vedené v tejto veci tri konania – jedno v súvislosti s predajom majetku osobe blízkej poslancovi, druhé v súvislosti s poskytnutím dotácie na projekt realizovaný poslancom a tretia na základe podnetu občana o členstve poslanca v štatutárnom orgáne obchodnej spoločnosti. Ani v jednom prípade komisia a následne plénum MsZ neskonštatovali porušenie ZKZ a konania tak boli právoplatne zastavené.

Volení funkcionári mesta svoje majetkové a daňové priznania nezverejňujú.²⁷ Na otázku v rámci dotazníka TIS, či by mesto poskytlo tieto dokumenty potenciálnemu žiadateľovi režimom zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, mesto uviedlo: *Komisia sa riadi ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. a k zverejňovaniu môže prísť v rozsahu ustanovenom zákonom č. 211/2000 Z. z.* Vyššie uvedené zákony umožňujú zverejňovanie majetkových a daňových priznaní výhradne na dobrovoľnej báze jednotlivých politikov.

Čo sa týka etickej infraštruktúry, teda “dobrovoľných” opatrení, mesto Trnava zatiaľ nemá schválený etický kódex voleného predstaviteľa mesta či obdobné opatrenia, prostredníctvom ktorých by primátor a poslanci MsZ verejne demonštrovali transparentnosť nad rámec zákonných povinností. Z odpovedí dotazníka zároveň vyplýva, že zatiaľ sa o potrebe prijatia takéhoto dokumentu na pôde MsZ verejne nediskutuje.

Záver

Úprava riešenia konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta Trnava spĺňa zákonné rámce, javí sa však do veľkej miery ako formalistická. Problémom je nedostatok verejne dostupných informácií o činnosti komisie. Odporučiť preto možno opatrenia smerujúce práve k zlepšovaniu informovanosti verejnosti (verejné zasadnutia komisie, dôslednejšie zverejňovanie zápisníc, predkladanie ročných sumárnych správ komisie na rokovanie MsZ), ako aj aktívnejší dohľad komisie nad povinnosťami verejných

²⁶ Archív zápisníc zo zasadnutí komisie z predchádzajúcich funkčných období nie je dostupný.

²⁷ Príležitostne tak robia len ako kandidáti pred voľbami, v rámci webstránok príslušných politických strán, príp. mimovládnych organizácií.

funkcionárov podľa ZKZ. Rovnako možno odporučiť prijatie etického kódexu volených funkcionárov mesta, ktorý by mal precizovať najmä zverejňovanie informácií o majetkových pomeroch jednotlivých samosprávnych aktérov.

2.6 Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mesta Trnava

Budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel a etických princípov a možnosť ich vymáhania v praxi, ale nevyhnutne si vyžaduje aj stratégiu vzdelávania, stotožnenia sa zamestnancov s týmito pravidlami a princípmi a vykonávanie pravidelnej kontroly kvality ich porozumenia a aplikácie. Tak, aby bolo možné etickú infraštruktúru rozvíjať a prispôbovať potrebám mesta.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v meste Trnava vyhodnocované nasledovné oblasti:

1. stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
2. mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
3. inštitucionalizácia podpory etického správania.

K oblasti 1:

Hodnotenie stavu etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov

Na Mestskom úrade Trnava je zamestnaných celkovo 194 zamestnancov (stav k 30.4.2015) a ďalších 201 zamestnancov pôsobí v materských školách bez právnej subjektivity. Mestská polícia Trnava zamestnáva 69 osôb. Problematiku etiky v meste Trnava upravujú okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) čiastočne aj vnútroorganizačné predpisy, ktoré tvoria dva samostatné dokumenty. Interná smernica – Pracovný poriadok²⁸ v znení z 1. februára 2012 a mesto Trnava má zosumarizované niektoré etické pravidlá v stručnom trojstranovom dokumente označenom ako etickej kódex. Etický kódex bol prijatý na spoločnom stretnutí zamestnancov Mestského úradu a vedenia mesta v Trnave dňa 18.12.2007. Etický kódex by mal okrem funkcie formálnej deklarácie etických pravidiel slúžiť ako praktická pomôcka pre zamestnancov mesta Trnava na riešenie potenciálnych etických dilem. Predmetné dokumenty platia pre všetky kategórie zamestnancov – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Audit ukázal, že napriek existencii písomných interných predpisov, ktoré čiastkovo riešia problematiku žiaducich etických princípov, absentuje:

- ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princípov, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetickeho konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných noriem.

²⁸ Pracovný poriadok nie je zverejnený na stránke mesta Trnava.

Etický kódex

Zo všeobecného hľadiska je možné konštatovať, že etický kódex vytvára určitý rámec, na základe ktorého je posudzované akceptovateľné správanie sa zamestnanca zo strany nadriadených v príslušnom úrade, a s ktorým môže samotný pracovník porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady. Jednotlivé ustanovenia však nie sú dostatočne detailne rozpracované a v niektorých prípadoch nezachytávajú časté situácie - etické dilemy. Neposkytujú tak potrebné informácie a odporúčania. Povinnosti a obmedzenia pre zamestnancov sú definované iba v základnej podobe, bez bližšieho rozpracovania. Nesúhlasíme so zvoleným prístupom, že stručnejší etický kódex prinesie lepšiu a rýchlejšiu implementáciu. Rovnako negatívne hodnotíme jeho spôsob zverejnenia na webovej stránke mesta Trnava²⁹ a absentujúce akékoľvek informácie o jeho aplikácii počas takmer 8 – ročnej účinnosti.

Zvyčajne kódex tvoria ustanovenia, súvisiace s nasledovnými oblastami:

- a) definovanie cieľovej skupiny - adresátov, t.j. skupiny zamestnancov alebo verejných činiteľov, ktorým je kódex určený.

V tejto oblasti je možné hodnotiť kódex ako pomerne vyhovujúci, nakoľko zahŕňa všetkých zamestnancov mesta Trnava.

- b) zasadenie do právneho rámca, vytvoreného všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

- c) povinnosti voči verejnosti v konfrontácii so súkromnými záujmami.

V tejto oblasti je možné hodnotiť kódex ako nevyhovujúci, nakoľko nevyžaduje nad rámec zákonných povinností žiadne deklarovanie súkromných záujmov.³⁰

- d) deklarácia majetkových, peňažných alebo iných vlastníckych pomerov.

V nadväznosti na zákon č. 552/2003 majú vedúci zamestnanci povinnosť podávať majetkové priznanie, ktorú aj plnia.

- e) vyhlásenie o zamedzení vzniku konfliktu záujmov.

Spracovanie znenia povinností v kódexe je možné považovať za málo dostačujúce. Inštitút konfliktu záujmov by mal riešiť rozpor osobného (súkromného) zamestnanca s výkonom jeho úradných povinností dost' podrobne. Chýba definícia súkromného záujmu - ako akejkoľvek výhody, plynúcej zamestnancovi z jeho postavenia (mimo „zákonných náležitostí“), a súkromným záujmom by mal byť aj záujem širšieho

²⁹ V sekcií iné dokumenty, kancelária prednostu.

³⁰ V predmetnej časti bol hodnotený Etický kódex mesta, ktorý samotný ide nad rámec zákonných požiadaviek. V opačnom prípade by nebolo jeho prijatie potrebné. Považujeme za potrebné pre reguláciu konfliktu záujmov vyžadovať od zamestnancov aj deklarovanie osobných záujmov. Takýmito osobnými záujmami môže byť napríklad členstvo v organizáciách, majetkové podiely vo firmách. Vo vzťahu k verejnosti je následne potrebné zabezpečiť vylúčenie zamestnancov z rozhodovaní, kde hrozí konflikt osobného a verejného záujmu.

okruhu osôb, kam zaraďuje blízke osoby v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka, resp. fyzické alebo právnické osoby, na ktoré existuje zo strany zamestnanca priame, či nepriame prepojenie alebo v zmysle zákona č. 552/2003.

Trnava nemá systém monitorovania členstva zamestnancov v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch a tým pádom nemá nástroje na identifikáciu možného konfliktu záujmov, tzv. background check. Rovnako mesto nemá vytvorený systém monitorovania zamestnancov ani ich rodinných príslušníkov z titulu vlastníctva nejakého podielu alebo postavenia spoločníkov v súkromných spoločnostiach. Uvedený stav môže vytvárať priestor pre vznik korupcie, klientelizmu a zneužívania informácií zamestnancami na získanie dotácií, neobvykle výhodných zmluvných podmienok pri dodávke služieb, tovarov a pod..

- f) oblasť zneužívania svojho postavenia, služobných informácií a dôvery nadriadeného na získanie neoprávnených výhod pre seba alebo svojich blízkych.

V tejto oblasti možno hodnotiť etický kódex ako čiastočne vyhovujúci. Absenciou databázy o členstve v dozorných, výkonných alebo kontrolných orgánoch alebo podieloch zamestnancov alebo ich rodinných príslušníkov v obchodných alebo iných súkromných spoločnostiach, dáva ťažko kontrolovateľný priestor na zneužívanie informácií a postavenia.³¹ Je preto možné konštatovať, že nie je dostatočne rozvinutý kontrolný mechanizmus mesta na dodržiavanie etických noriem. Vytvorenie takejto databázy by nemal byť problém - napr. internet poskytuje všetky potrebné údaje (zverejnený obchodný aj živnostenský register)

- g) využívanie verejných prostriedkov na osobný prospech a definovanie správania, resp. konania zamestnanca predstavujúce porušenie kódexu

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

- h) prijímanie darov, výhod a pod.

Etický kódex a Pracovný poriadok stanovuje povinnosť neprijímať dary ani výhody a ani ich nevyžadovať. Avšak je potrebné definovať, čo sa považuje za dar alebo nevhodnú výhodu plynúcu z postavenia a kompetencií zamestnanca. Absentuje stanovenie finančného limitu pre posúdenie vhodnosti daru (napr. stanovenie hranice, kedy sa dary nenahlasujú a/alebo kedy sa už neprijímajú). Rovnako absentuje zavedenie inštitútu registra prijatých darov. Existuje mnoho situácií v pracovnom živote, kedy nie je možné napríklad z protokolárnych dôvodov zakázať druhej strane venovať mestu, ktoré reprezentuje nejaký predstaviteľ/úradník, dar. Takéto dary by však mali byť evidované a uschované u zamestnávateľa.

³¹ Cieľom TIS je dosiahnuť efektívnosť Etického kódexu. Zákonná povinnosť v tejto podobe neexistuje, no TIS zastáva názor, že neexistuje ani zákonné obmedzenie. Riešením je jednak vytvoriť databázu z už zverejnených informácií, ktoré nepoživajú ochranu z hľadiska ochrany osobných údajov. A tiež vyžadovať od zamestnancov (súčasných aj nových) súhlas na spracovanie osobných údajov v tomto rozsahu. Pri súčasných zamestnancov samozrejme nemôže mesto súhlas vynucovať. Účelom spracovania týchto údajov v informačnom systéme podľa zákona o ochrane osobných údajov je ochrana verejného majetku a verejných prostriedkov. Za týmto účelom môže mesto vytvárať informačný systém a spracovávať údaje v ňom.

i) sankcie v prípade porušenia ustanovení kódexu

Tu je možné hodnotiť etický kódex ako nevyhovujúci, nakoľko sankcie nie sú súčasťou etického kódexu. Sankcie v prípade porušenia niektorých povinností sú uvedené v Pracovnom poriadku. Absentuje však explicitné uvedenie sankcií v prípadoch porušenia napríklad konfliktu záujmov a celkové prepojenie s ďalšími povinnosťami podľa etického kódexu. V Pracovnom poriadku by mal byť tiež priestor na to, aby boli podrobnejšie rozpísané možné sankcie zamestnanca pri jeho porušení, ktoré môžu predchádzať kategorickému riešeniu prostredníctvom výpovede. Takto by poriadok posilnil svoju úlohu z pohľadu prevencie.

j) akceptované správanie a konanie po skončení pracovného pomeru

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

Okrem etického kódexu sú jednotlivé pravidlá etiky riešené aj v ďalších dokumentoch, najmä v Zákone o výkone práce vo verejnom záujme a Pracovnom poriadku zamestnancov Trnava tak, ako je to uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 7: Etické pravidlá v meste Trnava a ich vymáhanie

Typ pravidla	Upravený v	Vymáhateľnosť
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 2 písm. e)	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 1 písm. h)	Nízka (úzky okruh povinností oznamovať)
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 3 písm. b) a ods. 4 písm. a))	Vysoká (jasné pravidlo)
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 3 písm. d))	Vysoká (všeobecná deklarácia, možnosť žiadať predbežné stanovisko)
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ, PP (čl. VI.)	Vysoká/jasné pravidlo
Pravidlo nepodnikania	ZVPVZ, PP (čl. IX)	Vysoká/podrobná úprava
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 4 písm. d)	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz prijímania darov	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 4 písm. c)	Nízka (všeobecná deklarácia, neexistujú jasné pravidlá a kontrolné nástroje)
Majetkové priznania	ZVPVZ, PP (čl. IX)	Nízka
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistleblowing)	ZVPVZ	Nízka
Zákaz zneužívania postavenia na osobné obohatenie	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 3 písm. e)	Nízka (všeobecná formulácia)
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ, PP (čl. VII. ods. 3 písm. g)	Nízka (všeobecná formulácia)
Systém sankcií	ZVPVZ, PP (čl. XXVI)	Vysoká (absentuje priame spojenie s porušeniami etických pravidiel, napr. konflikt záujmov, dary a podobne)
Správanie a konanie po skončení pracovného pomeru	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: autori

Skratky:

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme

EK – Etický kódex

PP – Pracovný poriadok

V prípade etickej dilemy, potenciálneho konfliktu záujmov, či oznamovania nekalých aktivít na pracovisku sa zamestnanci obracajú na svojich vedúcich zamestnancov. Projekt whistleblowingu ako taký však na úrade zavedený nie je. Ochrana zamestnancov v prípade whistleblowingu je teda riešená len všeobecne záväznými právnymi predpismi, t.j. podľa Zákonníka práce a Zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Neexistujú však žiadne interné pravidlá upravujúce túto oblasť. Mesto takisto nemá vytvorenú disciplinárnu komisiu. Postupy na riešenia situácií spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a chránili oznamovateľov.

Audit tak ukázal, že uvedené predpisy iba okrajovo riešia problematiku žiaducich etických princípov. Absentuje ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princípov, vrátane návodu na ich aplikáciu formou príkladov v praxi.

K oblasti 2:

Hodnotenie mechanizmu podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov

Z auditu vyplynulo, že mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov na úrovni mesta nie je dostatočne popísaný a funkčný, takže je málo efektívny. Dané tvrdenie opierame o nasledovné zistenia:

- Nie je zavedený systém pravidelného vzdelávania zamestnancov v oblasti etiky, takže zamestnanec nie je dostatočne dôrazne a detailne informovaný o etických normách, ktoré sa od neho očakávajú ani nemá k dispozícii príklady z praxe. Vzdelávanie sa sústreďuje výhradne na obdobie nástupu do zamestnania, čo je nedostatočný prístup.
- Absentuje aj možnosť konzultácií/poradenstva pre zamestnancov v problémových - nejasných situáciách/etických konfliktoch. Hlavne vtedy, ak si zamestnanec nie je istý, či vzniknutá situácia je alebo nie je porušením etických noriem, zákonov, prípadne priamo konfliktom záujmov. Ide o poradenstvo založené na dohodnutých a so zákonmi zladených výkladoch, jednotných pre mesto i pre organizácie ním zriadené.
- Rovnako nedostatočne hodnotíme počet oznámení pre možné porušenie etických pravidiel, kedy v rokoch 2012 a 2013 nebolo doručené ani jedno oznámenie. Táto skutočnosť preukazuje nízku mieru oboznámenia sa s pravidlami a porozumenia očakávaného správania zamestnanca Trnava.

K oblasti 3:

Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v meste Trnava

Trnava nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky. Nie je stanovená ani čiastočne poverená osoba, ktorá by bola zodpovedná za monitorovanie a vyhodnocovanie podpory, koordinácie a priebežné sledovanie etiky v meste a v ním zriadených organizáciách. Rovnako mesto nevedie databázy údajov, súvisiacich so sledovaním dodržiavania stanovených etických zásad.

Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v meste Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Etický kódex pre zamestnancov Trnava predstavuje skôr formálnu deklaráciu a nie je praktickou pomôckou, ktorá pomáha zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku. Mesto totiž nemá definovaný implementačný mechanizmus etického kódexu, napríklad vo

forme podrobného výkladu jednotlivých ustanovení kódexu a tréningov k tejto problematike. Mesto nemá zavedený register darov, verejne dostupné správy zo služobných ciest, databázu záujmov jednotlivých vedúcich zamestnancov, databázu štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch privátnych spoločností z pohľadu zamestnanca ani jeho príbuzenstva/rodinného členstva zamestnancov úradu a pod. Nevenuje sa pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania etického kódexu, napr. nevedie sa zoznam riešených prípadov v danej oblasti. V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu neprebiehajú pre zamestnancov pravidelné tréningy a zamestnanci nemajú vytvorený priestor/možnosti pre odborné konzultácie.

Trnava nemá zabezpečené chránené oznamovanie nekalých praktík na pracovisku.

Transparentnosť

Vnútroorganizačný predpis, ktorým sa stanovujú štandardy správania zamestnancov – etický kódex je zverejnený na internetovej stránke mesta. Verejnosť takto je oboznámená so skutočnosťou, aké princípy a pravidlá by mali z pohľadu etiky a konfliktu záujmov zamestnanci dodržiavať.

Na internete nenájdeme formulár na podávanie sťažností pre porušenie etických pravidiel s príslušnými inštrukciami.

Záver

Trnava venuje problematike etiky pozornosť a má snahu zabezpečovať dodržiavanie stanovených etických noriem v rámci fungovania mesta. Prijatý etický kódex obsahuje povinnosti iba v deklaratórnej podobe bez uvedenia postupov, ako ich splniť. Viaceré ustanovenia neobsahujú detailnejšiu úpravu, ktorá by bola žiadaná (napr. konflikt záujmov, dary). Rovnako abscentuje systematické a pravidelné vzdelávanie zamestnancov alebo poradenská činnosť. Rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti na tomto procese.

2.7 Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov organizácií mesta Trnava

Budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel a etických princípov a možnosť ich vymáhania v praxi, ale nevyhnutne si vyžaduje aj stratégiu oboznámenia a stotožnenia sa zamestnancov s týmito pravidlami a princípmi a vykonávanie pravidelnej kontroly kvality ich porozumenia a aplikácie.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v organizáciách mesta Trnava vyhodnocované nasledovné oblasti:

1. Aký je stav etickej infraštruktúry - z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
2. Aký je mechanizmus podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
3. Aká je inštitucionalizácia podpory etického správania v organizáciách mesta Trnava.

K oblasti 1:

Trnava má celkovo 12 rozpočtových organizácií (RO) a 3 príspevkové organizácie (PO). Spolu v uvedených inštitúciách pracuje 761 zamestnancov v RO a 311 zamestnancov v PO. Trnava má dve firmy v 100% vlastníctve (Mestská televízia Trnava, s.r.o., TT-IT, s.r.o.) a šesť firiem s majetkovou účasťou menej ako 100% (.A.S.A. Trnava, s.r.o., TT-KOMFORT s.r.o., Centrum zdravia Prednádražie Trnava, s.r.o. v likvidácii, Trnavatel, s.r.o., Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s., Prima banka Slovensko a.s., Hodžova 11, Žilina).

Problematicu etiky v organizáciách mesta Trnava upravujú súvisiace zákony (Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonník práce), ktoré iba čiastkovo popisujú niektoré etické princípy a pravidlá. Jednotlivé pravidlá etiky nie sú zosumarizované v jednom ucelenom dokumente. V rámci jednotlivých organizácií neexistujú špecializované interné normy, ktoré by definovali žiaduce etické chovanie a konanie ich zamestnancov. Etický kódex zamestnanca nebol vypracovaný v žiadnej z existujúcich organizácií.

V jednotlivých organizáciách existujú interné normy, ktoré stanovujú postupy pre fungovanie sťažnostného systému. Sťažnosti na zamestnancov z vonkajšieho prostredia sa riešia rovnako ako aj iné sťažnosti v súlade so zákonom o sťažnostiach. Organizácie nemajú vytvorený osobitný režim riešenia sťažností spojených s porušením etických pravidiel.

Audit teda ukázal, že v rámci problematiky etickej infraštruktúry absentuje:

- ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princípov, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- Etický kódex zamestnanca organizácií mesta Trnava.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetického konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných predpisov.

K oblasti 2:

Organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami. Z toho vyplýva, že sa nerealizuje ani žiadna forma vyhodnocovania ich správania z hľadiska etiky alebo konfliktu záujmov.

K oblasti 3:

Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia nie je možné hovoriť o inštitucionalizácii podpory etického konania zamestnancov, ani ju hodnotiť. Keďže problematike etiky nie je venovaná na tejto úrovni osobitná pozornosť, organizácie neuskutočňujú tréningy zamestnancov v danej oblasti.

Slabé miesta v etickej infraštruktúre a riešení konfliktu záujmov zamestnancov organizácií mesta Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Tak ako sme uviedli v úvode, budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel, ale aj systém ich uplatňovania a presadzovania a systém sankčných postupov v opačnom prípade. Implementácia môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Ak neexistuje systém lineárnych a horizontálnych vzťahov presadzovania etických noriem v administratívnych a procedurálnych činnostiach zamestnancov organizácií, potom nie je možné dosiahnuť spoločenskú akceptáciu akéhokoľvek stupňa etiky. Takmer nič z toho sa na úrovni organizácií, ani zo strany mesta samotného voči nim zatiaľ nedeje. Nie je stanovený systém implementácie etických pravidiel do praxe.

Audit ukázal, že mechanizmus podpory a presadzovania etických noriem a pravidiel je v týchto organizáciách iba formálny. Zároveň tiež ukázal, že na úrovni organizácií neexistuje žiadny mechanizmus vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov. Problematika etiky nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu organizácií mesta.

Transparentnosť

Zákonmi stanovené etické pravidlá sú roztrúsené vo viacerých zákonoch, nie sú zosumarizované.

Záver

Problematika etiky - definovania pravidiel, ich podpory, monitorovania a vyhodnocovania nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu fungovania organizácií mesta Trnava. Týmto procesom je preto potrebné začať venovať pozornosť a iniciovať ich aktivizáciu zo strany mesta Trnava.

2.8 Mediálna politika

Mestá, ktoré zriaďujú vlastné médiá či dotujú súkromné médiá za podmienky informovania o danom meste čelia výzve, ako z týchto médií urobiť kvalitný informačný kanál o udalostiach, ktoré súkromné médiá nepokrývajú, a na druhej strane zachovať mestské médiá pluralitné a vyvážené aj pre politikov a občanov, ktorí sú voči aktuálneho vedeniu kritickí.³²

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Vzhľadom na početnú súkromnú alternatívu poskytuje mesto Trnava občanom spravodajstvo cez vlastné noviny a televíziu, no politika je pokrývaná len veľmi okrajovo.

Bezplatný mesačník **Novinky z radnice (Život a kultúra Trnavy)** vychádza v 5-tisícovom náklade a je distribuovaný na úrade či nosičoch pri radnici a na žiadosť aj zasielaný poštou. Prístupný je bezplatne aj na internete <http://nzs.trnava.sk>.

V roku 2014 stálo vydávanie časopisu 23 tisíc eur. Je to vysoko podpriemerná suma oproti podobným mestám, hoci tie zvyknú periodiká tlačiť vo vyšších nákladoch (no nižšom počte strán) a hradiť aj zasielanie obyvateľom do schránok.

Redakciu Noviniek tvoria zamestnanci kancelárie primátora a jeho hovorca. Šéfredaktorom je hovorca mesta Pavol Tomašovič. Časopis je zameraný na informovanie o kultúrnych, historických a servisných udalostiach v Trnave. Celému periodiku dominuje vecný, apolitický prístup.

V tiráži majú Novinky uvedené meno vydavateľa, šéfredaktora aj členku redakcie. Redakčný etický kódex Novinky nemajú, podľa slov redakcie sa riadia kódexom Slovenského syndikátu novinárov.

Televízne spravodajstvo o meste sprostredkúva vlastná, **Mestská televízia Trnava s.r.o.** (ďalej len „MTT“). Jej ročné náklady sa pohybujú na úrovni 120-130 tisíc eur. Riaditeľkou Mestskej televízie je Dália Šaškovičová, do funkcie ju volia poslanci. Riaditeľka prijíma redakciu, ktorú tvoria externí zamestnanci, často študenti masmediálnej komunikácie z Univerzity Cyrila a Metoda v Trnave.

Dozornú radu MTT, ktorá dohliada nad vyváženosťou obsahu, tvoria dvaja súčasní poslanci zastupiteľstva a jeden bývalý poslanec. Zápisnice z jej rokovaní nie sú na webe dostupné. Rada ani mestské zastupiteľstvo neudelilo od roku 2012 vedeniu televízie žiadne odmeny.

Na webstránke televízie je prehľadne uvedené jej vlastníctvo ako aj mená a životopisy manažmentu a redakcie.

³² Gabriel Šípoš, V komunálnej volebnej kampani sa médiá opäť často zneužívali, blog Slovak Press Watch, 27.11.2010, <http://spw.blog.sme.sk/c/248896/V-komunalnej-volebnej-kampani-sa-media-opat-casto-zneuzyvali.html> Tiež pozri „Kotleba si urobil z krajských novín reklamný pútač“, SME, 8.4.2014, <http://www.sme.sk/c/7164250/kotleba-si-urobil-z-krajskych-novin-reklamny-putac-tisa-oslavuje.html> Ivan Rončák: Radničné noviny – tlačené periodiká vydávané samosprávami (monitoring), Transparency International Slovensko, 2008 http://backup.transparency.sk/aktuality/sprava3_rnfin1.pdf

Spravodajstvo MTT sa zameriava na nepolitické témy, dominuje vecný prístup. Občasné reportáže o politike však neobsahujú takmer žiadny priestor pre alternatívy a diskusiu. Rozhodnutia primátora či hlasovanie poslancov ostávajú väčšinou bez kritiky a hodnotenia, čo nenapomáha divákovi vytvoriť si ucelený obraz o krokoch vedenia mesta.

Pred komunálnymi voľbami v novembri 2014 sa v spravodajstve (od politiky po kultúru) mierne nadpriemerne vyskytoval zástupca primátora a vtedajší kandidát na tento post Bystrík Stanko. Televízia vysielala aj predvolebnú diskusiu kandidátov, ktorá bola moderovaná externe členom syndikátu novinárov.

Na dohľad nad objektivitou mestom vydávaných či dotovaných médií nie je vytvorený žiadny orgán (napríklad masmediálna komisia). Podobne v meste neexistuje ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva podporuje, resp. vydáva.

MTT publikuje obsahovo kvalitnú výročnú správu vrátane finančných dokumentov. Zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok však nerešpektuje zákon – faktúry sú v tomto roku uvedené len tri, objednávky ani zmluvy žiadne. Zákon vyžaduje zverejňovanie kópií všetkých zmlúv a zoznamu úplne všetkých faktúr aj objednávok na stránkach či už mestskej firmy alebo jej zakladateľa (pre podrobnejšie informácie pozri kapitolu Mestom vlastnené spoločnosti).

Ani jedno z médií si nerobí pravidelný prieskum sledovanosti a spokojnosti s kvalitou obsahu medzi cieľovými skupinami.

Facebooková stránka mesta má 11 400 fanúšikov, čo je najviac z desiatich najväčších miest na Slovensku. Komunikáciu vedie tlačový odbor a sústreďuje sa na vecné a kultúrne témy. Informácie o práci politikov či výsledkoch zastupiteľstva absentujú.

Tabuľka č. 8: Počet fanúšikov facebookových stránok 10 najväčších slovenských miest

Mesto	Počet obyvateľov (zaokrúhlené na tisíce)	Počet ľudí sledujúcich oficiálny Facebook mesta
Bratislava	420 000	7 681
Košice	239 000	2 271
Prešov	90 000	nemá
Žilina	81 000	1 952
Banská Bystrica	79 000	3 003
Nitra	78 000	1 791
Trnava	66 000	11 409
Martin	56 000	1 924
Trenčín	56 000	10 983
Poprad	52 000	nemá

Zdroj: TIS, Wikipedia, Facebook, k 3.7.2015

Slabé miesta v mediálnej politike v meste Trnava

Ani jedno z médií si nerobí pravidelný prieskum sledovanosti a spokojnosti s kvalitou obsahu medzi cieľovými skupinami. Nie je teda jasné, či skladba a formát médií je z pohľadu

nákladov pre mesto opodstatnený a či spĺňa ciele, ktoré vedenie mesta a zastupiteľstva pri takej investícii má.

Na dohľad nad objektivnosťou mestom vydávaných či dotovaných médií nie je vytvorený žiadny orgán (napríklad masmediálna komisia). Mestská televízia má dozornú radu, no zápisnice z jej konaní sa nezverejňujú. Navyše členmi rady sú len politici, chýba zastúpenie občianskej verejnosti. Podobne v meste neexistuje ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva podporuje, resp. vydáva.³³ Pravidelné hodnotenie by prispelo k zníženiu tlakov na politizáciu médií.

Záver

Na rozdiel od mnohých mestských médií na Slovensku sú mestom platené médiá v Trnave vecné a nespolitizované. Stojí za zváženie, či verejnosť aj cez mestské médiá a Facebook predsa len nezapojíť do diskusie a angažovanosti vo veciach verejných vo väčšej miere. Z pohľadu transparentnosti vlastníctva sú mestské médiá štandardné, problémom je však nezverejňovanie faktúr a objednávok mestskou televíziou. Kontrole obsahu by pomohlo pravidelné hodnotenie v zastupiteľstve. Podobne by mala byť ich sledovanosť meraná pre analýzu efektívnosti ich práce.

³³ Podľa predstaviteľov mesta Trnava, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave vykonala počas posledných desiatich rokov 2 priekumy hodnotenia kvality médií, naposledy pred 3 rokmi.

2.9 Politika územného plánovania a politika stavebného úradu

Medzi významné právomoci samospráv patrí aj územné plánovanie a stavebná agenda. Zatiaľ čo územné plánovanie ako originálna kompetencia rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia mesta, v rámci stavebnej agendy – ako kompetencie prenesenej štátnej správy – mesto povoľuje konkrétne stavby. Obidve právomoci tak majú zásadný dopad na podobu danej lokality a tým aj na kvalitu života obyvateľov. Pri výkone obidvoch kompetencií sa vyžaduje transparentnosť, t.j. široký prístup k informáciám a tiež zabezpečenie účasti verejnosti na rozhodovaní, prostredníctvom ktorej sa hľadá rovnováha jednotlivých osobných a skupinových záujmov s verejným záujmom. Uvedené atribúty sú aj predmetom analýzy tejto kapitoly auditu. Audit sa v tejto fáze nevenuje hodnoteniu konkrétnych výsledkov decíznej činnosti pri výkone územného plánovania, resp. stavebnej agendy v meste Trnava, hoci TIS dostala v tomto smere od obyvateľov mesta viacero konkrétnych podnetov.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Územné plánovanie

Pôvodný územný plán mesta Trnava – Územný plán sídelného útvaru (ďalej len „ÚPN“) bol schválený 31. 3. 1993. Aktualizovaný bol v rokoch 1996, 2000, 2004, 2009 (schválený 15. 12. 2009) a v tomto období sa zapracovávajú všetky prerokované zmeny od roku 2009 do súčasnosti a bude vydané jeho úplné znenie. Zmeny a doplnky platného ÚPN sa prijímajú podľa počtu rokovaní MsZ, niekedy aj päťkrát ročne. Zmeny a doplnky ÚPN sa obstarávajú na základe podnetu mesta, okolitých obcí alebo iných fyzických a právnických osôb, prípadne ak je potrebné zapracovať zmeny vyplývajúce zo schválených nadradených dokumentov, napr. ÚPN Trnavského samosprávneho kraja.

Pri obstarávaní ÚPN, resp. jeho zmien a doplnkov, mesto Trnava - podľa dotazníka TIS - postupuje zákonne, t.j. podľa stavebného zákona (zákon č. 50/1976 Zb. v z.n.p., stavebný zákon). Postup pri obstarávaní zmien a doplnkov ÚPN zabezpečuje odborne spôsobilá osoba, pričom verejnosť má možnosť vyjadriť sa k dokumentu v rámci procesu celkovo až šesťkrát.³⁴

³⁴ Na základe podnetu MsZ sa predkladá návrh na povolenie spracovania zmeny alebo doplnku ÚPN - 1. krát sa verejnosť môže dozvedieť o návrhu zmeny ÚPN. Na základe súhlasu MsZ so spracovaním zmeny ÚPN sa zmena spracuje autorizovaným architektom. Spracovaná zmena ÚPN sa zverejní, vyvesí sa na 30 dní na úradnú tabuľu, zavesí na webovú stránku mesta, celá dokumentácia v tlačenej forme je na odbore územného rozvoja a koncepcii MsÚ prístupná na preštudovanie, oznam sa zašle dotknutým orgánom a organizáciám. Okresnému úradu v Trnave, odboru výstavby a bytovej politiky sa zašle s oznamom aj celá spracovaná zmena, kde je tiež prístupná k nahliadnutiu. Oznam sa zašle poslancom a do vývesných skriniek VMČ. Prebieha proces vyjadrovania sa k spracovanej zmene. V rámci vyjadrovania sa k zmene (30-dňová lehota) sa realizuje verejnoprávne prerokovanie s odborným výkladom - 2. krát sa verejnosť môže dozvedieť o zmene ÚPN, tu môže každý vzniesť svoje námietky. Námietky, ktoré nie je možné zapracovať sa prerokujú osobitne s každým pripomienkovateľom za prítomnosti pracovníka Okresného úradu v Trnave, odboru výstavby a bytovej politiky. Zároveň sa obstará podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších úprav - Strategické environmentálne posúdenie - SEA na príslušnú zmenu, ktorý sa prerokováva verejnoprávne a znovu sa verejnosť môže dozvedieť o navrhovanej zmene (3. krát). Po spracovaní pripomienok sa záväzná časť zmeny, ktorá je prepracovaná do VZN vyvesí na 10-dňové pripomienkovanie v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. - 4. krát sa môže verejnosť dozvedieť o zmene ÚPN, ale pripomienky, ktoré by sa mali zapracovať do zmeny ÚPN vznesené až v tomto kole, by znamenali zmenu návrhu a nové prerokovanie. Po verejnoprávnom prerokovaní sa návrh zmeny ÚPN spracovaný formou VZN, návrh materiálu do MsZ, záverečného stanoviska k SEA-i od Okresného úradu životného prostredia, čistopis zmeny ÚPN a záznam o postupe obstarania predkladá Okresnému úradu v Trnave, odboru výstavby a bytovej politiky na posúdenie postupu obstarania a prerokovania podľa § 25 zákona č. 50/1976 Zb. Kompletný materiál je predkladaný do Komisie stavebnej, územného plánovania a kultúrnych pamiatok MsZ, ktorá prijme k materiálu stanovisko. Po obdržaní stanovísk sa materiál predkladá na

Hoci pri prekovávaní zmien a doplnkov ÚPN nie je povinnosť zvolať verejné prerokovanie s odborným výkladom spracovateľa, mesto ho zabezpečuje. Tento postup mesto aplikuje už od deväťdesiatych rokov.

Pri obstarávaní urbanistických štúdií stavebný zákon ukladá povinnosť schvaľovať ich zadanie poslancami MsZ - Mesto však nad rámec stanovený zákonom verejnoprávne prerokováva štúdiu 30 dní a zabezpečuje verejné prerokovanie s odborným výkladom, kde sa opäť môže verejnosť vyjadriť. Mesto má zároveň spracované Zásady pre tvorbu zadání a návrhov urbanistických štúdií.

Platný ÚPN, urbanistické, architektonické a overovacie štúdie, územnoplánovacie podklady, ako aj archív strategických dokumentov sú zverejnené na webovej stránke mesta www.trnava.sk/strategickedokumenty/. Návrhy zmien ÚPN sa okrem oficiálneho webového sídla publikujú aj v miestnej tlači a na komerčnom portáli trnava-live.

Mesto od roku 1993 nemá zriadený Útvar hlavného architekta ako samostatnú príspevkovú organizáciu, túto činnosť zabezpečuje v rámci organizačnej štruktúry MsÚ Odbor územného rozvoja a koncepcií.

Stavebná agenda

Mesto Trnava je príslušným stavebným úradom od 1. 1. 2003.

V záujme kriteriálnosti a transparentnosti rozhodovania, vrátane dodržiavania tzv. princípu rovnakého metra (§ 3 ods. 5 zákona o správnom konaní), zamestnanci stavebného úradu využívajú pri rozhodovacej činnosti informačný systém mesta (ISS), a to od roku 2005, konkrétne modul stavebné činnosti (SC), ktorý aj naplňujú dátami. V tomto module sú evidované všetky údaje o žiadosti, stavebníkoch, stavbách, pozemkoch a všetky vydané písomnosti – oznámenia, rozhodnutia, – t.j. celý priebeh konania. Všetky rozhodnutia stavebného úradu vrátane oznámení k ohláseniu sa okrem ISS zaznamenávajú aj do grafiky mapového podkladu. Do ISS sú vkladane aj všetky rozhodnutia odvolacích orgánov, resp. i súdov, príp. prokuratúry.

Stavebný úrad z vlastnej rozhodovacej činnosti pristúpil k spracovávaniu prípadových štúdií na odstupe stavieb rodinných domov.

Informovanosť verejnosti o začatí, resp. priebehu konaní so zásadnejším dopadom na kvalitu života obyvateľov, mesto uplatňuje aj prostredníctvom elektronickej úradnej tabule, ktorá je na titulke webstránky mesta Trnava.

Mesto Trnava spracováva v ISS v module SC (stavebné činnosti) aj reklamné zariadenia, a to v grafickom informačnom systéme GIS. Priamo z predmetného modulu je generované

zasadnutie Mestskej rady, ktorá zároveň schvaľuje vyhodnotenie pripomienok k návrhu VZN a na zasadnutie MsZ, ktoré schváli, resp. neschváli VZN a zmenu ÚPN. Materiály predkladané na MsZ sú zverejňované na webovej stránke mesta, tu sa opäť verejnosť s ním môže zoznámiť (5-krát). Po schválení sa zverejňuje VZN na 30 dní na úradnej tabuli (platnosť VZN je po 15 dňoch od vyvesenia) a schválená zmena na webovej stránke mesta spolu s VZN. Zároveň sa zasiela na archiváciu Okresnému úradu v Trnave, odboru výstavby a bytovej politiky, stavebnému úradu na meste a archivuje sa na OÚRaK (do 3 mesiacov od schválenia). Registračný list o schválení zmeny sa posielajú na MDVaRR SR.

rozhodnutie o povolení reklamného zariadenia (v zmysle novej legislatívy z roku 2015 už reklamnej stavby). Samotný text rozhodnutia je tiež súčasťou systému. Databáza je systematicky napĺňaná. Priebežne sa zo strany mesta vykonáva aj revízia reklamných zariadení v teréne a následne sa v zmysle zistení aktualizujú aj databázy.

Pre stanovenie konkrétnych podmienok umiestňovania, povoľovania a odstraňovania reklamných, informačných a propagačných zariadení na území Trnavy samospráva mesta v spolupráci s Krajským pamiatkovým úradom v Trnave a Okresným dopravným inšpektorátom v Trnave spracovala tzv. „Konceptiu umiestňovania a povoľovania reklamných, informačných a propagačných zariadení na území mesta Trnava“. Predmetná koncepcia bola zapracovaná aj do záväznej časti ÚPN³⁵ a stala sa tak relevantným nástrojom na reguláciu informačných zariadení na území mesta. Koncepcia je zverejnená na internetovej stránke mesta.

Slabé miesta v politike územného plánovania a stavebného úradu v meste Trnava

Sťažnosti, ktoré obdržalo mesto Trnava na činnosť stavebného úradu boli - podľa dotazníka TIS - smerované najmä na prieťahy v konaní, nesprávne vymedzenie účastníkov konania a na nedodržiavanie informačných povinností pri jednotlivých konaniach. Za obdobie 1. 1. 2003 - 31. 12. 2014 bolo na činnosť stavebného úradu podaných 19 sťažností: z toho 2 sťažnosti boli vyhodnotené ako opodstatnené, jedna ako čiastočne opodstatnená, 15 ako neopodstatnených a jedna ani ako opodstatnená ani ako neopodstatnená (nakoľko metódami kontroly nebolo možné prešetriť tvrdenia uvedené v sťažnosti).

Záver

Z podkladov, ktoré má TIS k dispozícii vyplýva, že mesto Trnava si v zásade plní svoje zákonné (informačné a participačné) povinnosti v zmysle stavebného zákona, a to tak ako orgán územného plánovania, aj ako stavebný úrad. V záujme posilňovania otvorenosti a dôvery obyvateľov však možno pristúpiť ku komplexnejšiemu informovaniu verejnosti o dôležitých správnych konaniach. Nové zmeny a doplnky ÚPN by mohli byť verejnosti predstavované aj na teritoriálnom princípe, t.j. priamo v rámci dotknutých mestských častí, v niektorej škole či inom zariadení mesta. V závislosti od kapacitných možností MsÚ je možné pristúpiť tiež k zriadeniu funkcie „územnoplánovacieho ombudsmana pre deti a mládež“, ktorý by proaktívne zisťoval názory na novú ÚPD od študentov potenciálne dotknutých škôl v pôsobnosti mesta. Takúto (neformálnu) funkciu však môže vykonávať aj mládežnícky/študentský parlament.

³⁵ Aktualizáciou ÚPN v roku 2009.

2.10 Dotačná politika mesta

Jedným z nástrojov miest zameraných na podporu kultúrnych, športových aktivít či vzdelávania sú dotácie, čiže nenávratné finančné transfery. Ide o verejné prostriedky pridelené z mestského rozpočtu. Nakladanie s nimi by preto malo byť nastavené tak, aby minimalizovalo priestor pre korupčné aktivity a zabezpečovalo procesnú a výstupovú transparentnosť.

Okrem dotácií sa v tejto časti venujeme aj odpúšťaniu daní, poplatkov, pohľadávok a nájomného na nebytové priestory mestom Trnava. Dôvodom je skutočnosť, že ide o rozhodovanie primátora, ktoré patrí do kategórie rozhodovania o základnom okruhu verejných financií (v tomto prípade o jeho príjmovej časti), a preto sú na daný typ rozhodovania kladené rovnaké požiadavky, ako na pridelenie dotácií.

Stav v oblasti rozhodovania o poskytnutí dotácií v meste Trnava

V roku 2013 poskytlo mesto Trnava 370 715 Eur a v roku 2014 334 059 EUR vo forme dotácií, čo v roku 2014 predstavovalo 0,73% z rozpočtu daného mesta. Dopyt po dotáciách je, ako ukazuje aj nižšie uvedená tabuľka, vyšší, ako má reálne mesto Trnava kapacitu alokovať.

Tabuľka 9: Dopyt a ponuka pri dotáciách mesta Trnava

Rok	Predložených	Schválených	Alokovaná suma (v EUR)
2013	342	210 (61%)	370 715
2014	236	170 (72%)	334 059

Zdroj: autori z dát mesta Trnava

Z vecného hľadiska mesto Trnava zvyčajne podporuje športové aktivity, aktivity mládeže, charitu, zdravotne postihnutých či protidrogovú prevenciu.

Rozhodovanie o pridelení dotácií v meste Trnava podlieha formalizovaným pravidlám upraveným vo VZN č. 439. V uvedenej miestnej samospráve o pridelení dotácií z verejných zdrojov rozhodujú tri typy decizorov, v správe preto budeme hovoriť o troch rozhodovacích trajektoriách. Poradným orgánom sú vecne príslušné Komisie.

Prvou je rozhodovacia trajektória, kde rozhoduje Mestské zastupiteľstvo, a teda ide o rozhodnutie poslancov. Poslanci rozhodujú o pridelení dotácie v sume nad 3000 EUR. Primátor následne nemôže meniť rozhodnutie prijaté poslancami.

Pri druhej sú rozhodovacie právomoci v rukách Mestskej rady, ktorá rozhoduje o pridelení dotácie v sume od 1000 do 3000 EUR.

Tretím decizorom je primátor. Ten rozhoduje o dotácií v sume do 1000 EUR (vrátane) a to pre právnickú, ako aj fyzickú osobu. Môže rozhodnúť o pridelení danej sumy aj bez toho, aby mal odporúčanie Komisie. Zároveň má právo nerozhodnúť tak, ako mu odporúčala Komisia. Zmeny sa v praxi vyskytujú.

V rámci všetkých troch rozhodovacích trajektorií zohrávajú poradnú úlohu *Komisie* zriadené

podľa štatútu čl.18 *Organizačného a rokovacieho poriadku* Mestského zastupiteľstva Trnavy. Zriaďuje ich teda dané Mestské zastupiteľstvo. Komisií je viacero a sú vecne príslušné. Skladajú sa z 5 poslancov a 4 neposlancov. Časť neposlancov bola doplnená na základe verejnej výzvy a de facto rozhodnutia primátora a časť navrhli stranícke kluby. Výber neposlancov uskutočnili poslanci Mestského zastupiteľstva. Nominovaných bolo 36 a schválených tak isto 36 neposlancov. Zároveň si každá Komisia stanovila podmienky prítomnosti verejnosti v rokovacích poriadkoch. Dané podmienky sú v praxi rôzne: niektoré Komisie umožňujú prítomnosť verejnosti a danú možnosť oznamujú 3 dni pred zasadnutím na internetovej stránke mesta (napr. Komisia pre kultúru a šport) a niektoré to neumožňujú. Dané pravidlá umožňujú občanov zúčastniť sa ako pozorovatelia pri rozhodovaní o pridelení dotácií. Informácia o konaní zasadnutia je dostupná na internetovej stránke mesta min. 3 dni pred jeho konaním.

Čo sa týka riešenia konfliktu záujmov, mesto Trnava nemá vypracovaný žiaden podrobný samostatný dokument v tejto oblasti a riadi sa príslušnými zákonmi. Poslanci a primátor by mali oznámiť, ak sú pri rozhodovaní v konflikte záujmov.

Mesto Trnava zverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie na internetovej stránke mesta a v regionálnych médiách, a to minimálne 2 mesiace pred možnosťou sa o dotácie uchádzať. Menej predštrukturovaný je samotný proces rozhodovania v Komisiách.

Na internetovej stránke mesta a regionálnych médiách sú zverejňované aj rozhodnutia o alokácii dotácií. Zverejňujú sa nasledovné typy informácií:

- názov právnickej/fyzickej osoby, sídlo a IČO
- pridelená suma
- účel dotácie.

Na internetovej stránke mesta je k dispozícii aj [archív](#) pridelených dotácií, ktorý sa datuje do roku 2008. Existuje aj čierna listina, teda zoznam tých, ktorí nedodrжали podmienky zmluvy. Čierna listina však nie je prístupná pre verejnosť a publikovaná na internetovej stránke mesta.

Stav v oblasti odpúšťania daní, poplatkov, pohľadávok a nájomného na nebytové priestory v meste Trnava

Okrem poskytovania dotácií mesto Trnava odpúšťa **dane, poplatky, pohľadávky a znižuje nájomné z nebytových priestorov** a to na základe nasledovných formalizovaných dokumentov:

- Náplň a zásady činnosti Finančnej komisie Mestského zastupiteľstva a prijaté uznesenia Finančnej komisie Mestského zastupiteľstva (bod 7.2)
- Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta (viď príloha č.2)
- Náplň a zásady činnosti Rady primátora (príloha č. 27)
- Zákon č. 563/2009 (daňový poriadok).

O odpustení dane a poplatkov rozhoduje primátor na základe odporúčania Finančnej komisie Mestského zastupiteľstva a Rady primátora. O stave v danej oblasti bližšie hovorí tabuľka 10.

Tabuľka 10: Prehľad odpustených daní, poplatkov a pohľadávok

Rok	Dane (počet/suma)	Poplatky * (počet/suma)	Pohľadávky (počet/suma)	Zníženie nájomného (počet/suma)	Spolu (počet prípadov)
2013	5/426,75 eura	13/62 221,17eura	1/561,44 eura	1/597,71 eura	20
2014	2/44,79 eura	9/36 227,01eura	3/417,51 eura	0	14
2015	0	0	0	1/939,51 eura	1

Zdroj: autori z dát mesta Trnava

Pozn.: *poplatky z omeškania nájomného

Čo sa týka transparentnosti daných procesov a výstupov, tu je potrebné uviesť, že

- neexistujú formuláre na predkladanie žiadosti k týmto rozhodnutiam³⁶
- rozhodnutia týkajúce sa daných oblastí sú súčasťou zápisníc z rozhodovania Finančnej komisie.
- zasadnutia Finančnej komisie nie sú prístupné verejnosti.

Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v meste Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Pri rozhodovaní o pridelení dotácií Komisiami nie sú definované kritéria, ich váhy a tabuľky z hodnotenia jednotlivými členmi Komisie neexistujú.

Tí, ktorí sa podieľajú na rozhodovaní o pridelení dotácií, nepodliehajú jasným pravidlám o riešení prípadného konfliktu záujmov. Mesto nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a politických predstaviteľov mesta a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach, čím sa zabezpečenie integrity rozhodovania pri prideľovaní dotácií stáva náročnejším.

Transparentnosť

V rebríčku transparentnosti Otvorená samospráva 2014 získalo mesto Trnava 64 percent v oblasti dotačnej politiky. Posun k zvýšeniu transparentnosti prideľovania dotácií však od augusta 2014 zatiaľ nenastal. Štruktúrované zápisy z rozhodovania o pridelení dotácií na úrovni Komisie nie sú verejne dostupné.

Slabé miesta v rozhodovaní o odpúšťaní daní, poplatkov, pohľadávok a nájomného na nebytové priestory v meste Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Tí, ktorí sa podieľajú na rozhodovaní o daných právnych tituloch, nepodliehajú jasným pravidlám o riešení prípadného konfliktu záujmov. Mesto nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a politických predstaviteľov mesta a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach, čím je zabezpečenie integrity rozhodovania pri daných právnych tituloch náročnejšie.

³⁶ Žiadosť zvyčajne býva osobne naštýlovaná (väčšinou rukou písaná) a popisujúca životnú situáciu, resp. sťažené podmienky podnikania.

Transparentnosť

Primátor mesta Trnava nezverejňuje zdôvodnenie týchto typov rozhodnutí a explicitný zoznam ich beneficiarov.

Zasadnutia o rozhodovaní o daných právnych tituloch nie sú vopred známe. Finančná komisia neumožňuje prítomnosť na jej zasadnutí, avšak žiadateľ (alebo jeho zástupca) sa môže zúčastniť rokovania v jeho bode so súhlasom členov danej komisie.

Záver

Na základe zistených informácií je možné urobiť záver, že pri rozhodovaní o dotáciách existujú viaceré slabé miesta - spojené jednak s možným konfliktom záujmov decízorov, ako aj s rezervami v oblasti transparentnosti. Podobne je to možné skonštatovať pri rozhodovaní o odpúšťaní daní, poplatkov, pohľadávok a nájomného na nebytové priestory v meste Trnava.

2.11 Politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom

V centre záujmu tejto kapitoly sú tri typy mestských subjektov: i) rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené mestom, ii) obchodné spoločnosti so 100 % účasťou mesta a iii) obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta. Dôraz je pritom kladený na informačnú politiku týchto subjektov a na politiku riešenia konfliktu záujmov, t.j. nie na nakladanie s majetkom, verejné obstarávanie tovarov a služieb a pod.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Rozpočtové a príspevkové organizácie

Mesto Trnava má v čase konania auditu TIS vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti 12 rozpočtových organizácií (ďalej len „RO“) a 3 príspevkové organizácie (ďalej len „PO“). Čo sa týka RO, ide o 9 základných škôl (väčšina je aj s materskou školou), ďalej Základnú umeleckú školu Mozartova, Centrum voľného času – Kalokagatia a Zariadenie pre seniorov v Trnave. Zloženie PO je nasledovné: Správa kultúrnych a športových zariadení mesta Trnava, Stredisko sociálnej starostlivosti a Základná umelecká škola M. Sch. Trnavského.

Slabé miesta v rozpočtových a príspevkových organizáciách v meste Trnava

Všetky mestské RO a PO prevádzkujú vlastné webové sídlo – podľa dotazníka prispelo k tomu aj mesto Trnava v spolupráci s mestskou firmou TT-IT, s.r.o. Z prehľadu webstránok jednotlivých RO a PO vyplýva, že tieto sa od seba – obsahovo aj formálne - značne líšia. Po obsahovej stránke: sú na nich napr. zverejňované zmluvy, objednávky a faktúry, v nejednej RO, resp. PO však absentujú iné povinne zverejňované údaje.³⁷ Mesto zatiaľ nemá prijatý vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé RO a PO na dosiahnutie určitého informačného štandardu webových sídiel.

Čo sa týka poskytovania informácií na žiadosť podľa zákona o slobode informácií, zo zaslaných dotazníkov vyplýva, že fyzické a právnické osoby prostredníctvom tohto zákona s mestskými RO a PO veľmi nekomunikujú a uprednostňujú skôr neformalizované spôsoby jednania. Mesto ako odvolací orgán vo veci poskytovania informácií neriešilo od roku 2001 ani jedno odvolanie voči neprístupnosti informácií zo strany RO a PO. Mesto však priebežne usmerňuje a školí svoje RO a PO vo veci dodržiavania tohto zákona.

Žiadna z mestských RO a PO nemá prijatý etický kódex, ktorý by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto organizácií.

Riaditelia RO a PO sú prizývaní pozvánkou na rokovania MsZ a priebežne, podľa prerokúvanej agendy, sa zasadnutí aj zúčastňujú. Poslanci MsZ majú právo interpelovať riaditeľov RO a PO, pričom toto svoje právo aj využívajú. Riaditelia RO a PO informujú verejnosť o svojej činnosti pravidelnými správami predkladanými na MsZ, a príp. aj na vyžiadanie.

³⁷ Napr. podľa § 5 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií

Obchodné spoločnosti so 100% účasťou mesta

Mesto Trnava má vo svojej zakladateľskej pôsobnosti dve obchodné spoločnosti so 100 % účasťou (ďalej len „OS“) - Mestskú televíziu Trnava, s.r.o. a spoločnosť TT-IT, s.r.o. Valným zhromaždením v týchto OS je – v zmysle zákona - primátor mesta. Štatutármi OS nie sú volení predstavitelia (poslanci MsZ), ale externisti, ktorí - podľa dotazníka - majú „príslušnú odbornosť, prax, riadiace schopnosti a pod.“. V minulosti bývali konateľmi aj zamestnanci MsÚ. Čo sa týka dozorných rád OS, tieto sú v oboch spoločnostiach trojčlenné, pričom v každej z nich sú členmi dvaja poslanci MsZ a jeden „externista“ – pri MTT,s.r.o. je to zamestnanec MsÚ a pri TT-IT, s.r.o. bývalý poslanec MsZ.

Slabé miesta obchodných spoločností s vlastníckym podielom mesta Trnava

Pozície v dozorných radoch sú v zmysle dotazníka obsadzované na základe „*politických dohôd v závislosti od zastúpenia politických strán v mestskom zastupiteľstve*“. Na obsadzovanie orgánov mestských OS teda nie sú spracované žiadne formalizované pravidlá.

Obidve OS prevádzkujú vlastné webové sídla. Stránka spoločnosti MTT, s.r.o. je prehľadná a „modelová“, a to aj z pohľadu plnenia zákonných povinností (povinne zverejňované zmluvy, objednávky, faktúry). Naopak, na stránke TT-IT, s.r.o. ku dňu finalizácie tejto kapitoly (14.7. 2015) neboli k dispozícii žiadne objednávky ani faktúry, a pri zmluvách boli publikované len metaúdaje o kontraktoch, nie ich samotné znenie.

Mestské spoločnosti nie sú pod veľkým „náporom“ pri poskytovaní informácií na žiadosť podľa zákona o slobode informácií: Mesto ako zakladateľ a odvolací organ od roku 2001 riešilo iba jedno odvolanie týkajúce sa neposkytnutia informácie zo strany firmy TT-IT, s.r.o. Informácie boli – podľa dotazníka – po odvolaní čiastočne sprístupnené. Mesto vytvára školiaci priestor vo veci zákona o informáciách aj pre zamestnancov oboch OS.

Mestské OS nemajú zatiaľ prijaté etické kódexy

Poslanci MsZ majú právo interpelovať riaditeľov OS.

Obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta

Okrem dvoch vyššie uvedených OS, v ktorých má mesto Trnava plnú majetkovú účasť a kontrolu, má samospráva väčší alebo menší majetkový podiel aj v ďalších šiestich spoločnostiach: Ide o firmy: A.S.A. Trnava, s.r.o. (50 %), TT-KOMFORT s.r.o. (50 %), Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s. (29,68 %), Centrum zdravia Prednádražie Trnava, s.r.o. v likvidácii (8,33 %), Trnavatel, s.r.o., (5 %), Prima banka Slovensko (0,18 %).

Merané veľkosťou podielu mesta, najvýznamnejšie sú prvé tri z nich. Z pohľadu personálneho obsadenia, jedným z troch konateľov vo firme A.S.A. Trnava, s.r.o. je aj poslanec mesta a mesto má dvoch zástupcov (poslancov MsZ) aj v dozornej rade tejto spoločnosti. V dozornej rade firmy TT-KOMFORT, s.r.o. by na základe aktuálneho uznesenia MsZ mal v dohľadne byť aj poslanec MsZ, zatiaľ sú tam dvaja bývalí poslanci MsZ, V dozornej rade vodárenskej spoločnosti TAVOS, a.s. v minulosti pôsobila poslankyňa MsZ a v súčasnosti je tam primátor mesta.

Informovanie poslancov MsZ a verejnosti o činnosti mesta v týchto spoločnostiach je podľa dotazníka MsÚ zabezpečené najmä správami pre MsZ o činnosti týchto spoločností, resp. priebežne aj cez médiá.

V spoločnostiach, kde samospráva nemá rozhodujúci podiel, v zmysle zákonov nedisponuje ani relevantným vplyvom na informačnú, či inú protikorupčnú politiku.

Záver

Hoci právnické osoby v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti mesta Trnava majú svoju vlastnú právnu subjektivitu, mesto má určité možnosti ako prispievať k otvorenosti týchto svojich subjektov. Ide najmä o metodické vedenie v oblasti poskytovania informácií, vyžadovanie šandardizácie obsahu a formy informácií zverejňovaných jednotlivými právnickými osobami na webových stránkach a tiež "tlakom" na prijatie spresňujúcich etických kódexov, ktoré doladujú "tvrdý" (fixný) zákonný rámec. Mesto by malo zároveň zaručiť aj to, že do relevantných orgánov OS budú nominovaní nestranní externí odborníci, a nie priamo zainteresovaní politickí aktéri.

2.12 Politika verejného obstarávania

Na nákupy tovarov, služieb a prác dáva mesto Trnava pomerne značnú časť z verejného rozpočtu mesta a preto je potrebné tejto agende venovať primeranú pozornosť.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Mesto Trnava je verejným obstarávateľom podľa § 6 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní. Verejné obstarávanie vykonávané Mestským úradom je decentralizované podľa internej smernice o verejnom obstarávaní, ktorá zodpovedá ustanoveniam zákona o verejnom obstarávaní. Verejné obstarávanie vykonáva 30 pracovníkov jednotlivých útvarov, príslušných podľa smernice. V niekoľkých prípadoch bolo verejné obstarávanie zverené do rúk kvalifikovanej externej osoby.

Využíva sa elektronická podpora procesu verejného obstarávania obstaraná v roku 2003 a uvažuje sa o zadaní jej aktualizácie a modernizácie. To dáva dobrý predpoklad pre možnosť uplatniť nie len systémové zdokonalenie elektronickej podpory verejného obstarávania (spojené s nižšou prácnosťou a presnosťou procesu verejného obstarávania), ale aj zvýšenie transparentnosti verejného obstarávania a prezentovania informácií o priebehu verejných obstarávaní na internetovej stránke mesta.

Platná (aktualizovaná) interná smernica o verejnom obstarávaní (príkaz primátora č.7/2015) je podrobným a príkladným organizačným predpisom procesu verejného obstarávania mesta s jasným uvedením práv a povinností všetkých osôb zúčastnených na verejnom obstarávaní mesta. Pre riadenie procesu verejného obstarávania je ako poradný orgán vymenovaná osobitná komisia, nie je však určená osoba zodpovedná za celý komplex riadenia verejného obstarávania v meste a za jeho aktualizáciu a rozvoj. Neuvádza nič o etickom kódexe verejného obstarávania (a o kontrole jeho dodržovania) a paktoch integrity, ani o uplatňovaní elektronizácie celého komplexu verejného obstarávania. Interná smernica o verejnom obstarávaní však nie je zverejnená na internetovej stránke mesta.

Súčasťou predložených dokumentov bol aj dotazník k verejnému obstarávaniu. Z neho vyplýva, že verejným obstarávaním je po zrušení odbornej spôsobilosti poverených 30 zamestnancov z rôznych oddelení. Externým osobám sa zadávajú verejné obstarávania len výnimočne³⁸.

V roku 2014 nebolo vyhlásené žiadne nadlimitné verejné obstarávanie. V rámci mesta a jeho organizácií bolo vyhlásených 23 podlimitných postupov zadávania zákazky³⁹ v celkovej hodnote prekračujúcej 4,5 milióna EUR.

Výkon verejného obstarávania možno považovať za dobrý aj po jeho decentralizácii na veľký počet obstarávajúcich osôb. V roku 2014 sa nevyskytol prípad nadlimitného obstarávania. Verejné obstarávanie bolo v roku 2014 prakticky bezkonfliktné. Boli podané 2 žiadosti o nápravu (žiadna z nich nebola akceptovaná) a jedna námietka, ktorú Úrad pre verejné obstarávanie neuznal.

³⁸ V roku 2013 v 2 prípadoch a v roku 2014 v 3 prípadoch.

³⁹ Čísla uvedené v dotazníku a údaje zistené pri prieskume vestníka verejného obstarávania sa líšia.

Graf č. 3: Predpokladaná hodnota zákaziek mesta Trnava



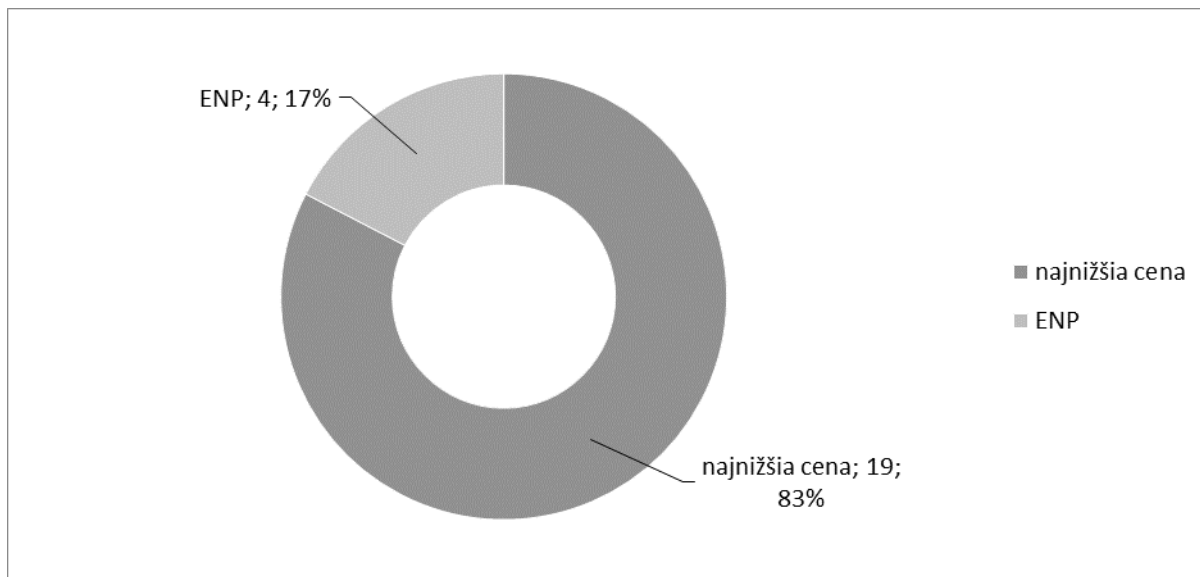
Zdroj: autori, Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „UVO“).

Graf číslo 3 poukazuje, že od roku 2013 vrátane, boli 2 zákazky na poskytnutie služby, 2 na dodávku tovaru a 18 na uskutočnenie stavebných prác.

Graf č. 4: Počet podlimitných postupov zadávania zákazky mestom Trnava



Zdroj: autori

Graf 5: Použité kritériá pri vyhodnocovaní ponúk verejných súťaží

Zdroj: autori

Z pohľadu kritérií na vyhodnotenie ponúk bola prevažná väčšina zákaziek zadávaná cez jediné kritérium najnižšej ceny. Len niektoré stavebné práce boli zadávané cez kritérium ekonomicky najvýhodnejšej ponuky (ďalej len „ENP“).

Pri oboznamovaní sa s použitými postupmi a informáciami v nich uvedenými sa TIS nezaoberala každým verejným obstarávaním, ani ich neskúmala do hĺbky. TIS sledovala len základné požiadavky na osobné postavenie, finančné a ekonomické postavenie a technickú a odbornú spôsobilosť. V tých prípadoch, s ktorými bola TIS oboznámená, autori nenašli nič, čo by mohlo výraznejšie odradiť záujemcov od podania ponuky. Po prepočítaní ich priemerného počtu vychádza 4,6 uchádzača na súťaž, čo je vysoko nad bežným priemerom Slovenska.⁴⁰

V používaní elektronických aukcií ide mesto Trnava tiež nad rámec zákona. Ak by ich mesto používalo len tak, ako mu to prikazuje zákon, uskutočnili by len dve aukcie pri nákupe tovarov. Mesto Trnava však uskutočnilo až 13 aukcií, čo je viac ako v polovici verejných obstarávaní. Používa ich aj pri niektorých stavebných prácach a službách. Podľa interného predpisu sa má elektronická použiť vždy, keď je to možné. Napriek tomu sa autori domnievajú, že ich častejším používaním môže mesto zvýšiť svoje úspory bez dopadu na kvalitu.

Napriek množstvu osôb venujúcich sa verejnemu obstarávaniu je možné skonštatovať, že svoje povinnosti uverejňovať informácie v profile⁴¹ verejného obstarávateľa na stránke Úradu pre verejné obstarávanie si mesto plní takmer dokonale. Zo stránky sa dajú vo väčšine prípadov priamo získať napríklad súťažné podklady, zistiť koľko uchádzačov predložilo ponuku aj to, kto vyhral.

⁴⁰ Do úvahy boli vzaté len údaje z 21 súťaží z 23. V dvoch sa údaje o počte uchádzačov s ponukami nenachádzali, zrejme z dôvodu uskutočnenia súťaže počas neexistencie profilu UVO.

⁴¹ Podľa § 49a a § 100 zákona o verejnom obstarávaní.

Profil verejného obstarávateľa mesta Trnava obsahuje takmer všetky zákonom požadované údaje a informácie. Ak sa v ňom náhodou konkrétny dokument nenachádzal⁴², dali sa informácie dohľadať v iných uverejnených dokumentoch. Vytknúť by sa dali len drobné rozpory medzi výzvami na účasť vo verejnom obstarávaní a skutočne zisteným stavom. V niektorých postupoch je vo výzve na účasť uvedené, že súťažné podklady budú dostupné len na základe písomnej žiadosti, ale v skutočnosti boli v súlade so zákonom voľne dostupné na profile mesta.

Mesto využíva rámcové zmluvy s rozsiahlym počtom následných čiastkových zmlúv. Začalo využívať elektronické trhovisko a uplatňuje elektronické aukcie.

Celkovo je možné hodnotiť mesto Trnava za procesnú stránku nastavenia jeho verejného obstarávania pozitívne.

Slabé miesta vo verejnom obstarávaní v meste Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto nemá vypracovaný etický kódex verejného obstarávania. Návrh etického kódexu bol pritom pripravený a predložený na rokovanie vedenia mesta už v roku 2011.

Čo sa týka použitia **ENP**, stále sa stretávame s použitím prideľovania bodov cez priamu alebo nepriamu úmeru. Takto zvolený spôsob prideľovania bodov však v praxi spôsobuje množstvo problémov. Mesto dokonca prehralo námietky v súvislosti s použitím vyhodnocovania ponúk cez kritérium ENP.

Skúsenosti pracovníkov mestského úradu ukazujú na potrebu zabezpečovať kvalitu zmluvne dohodnutých zákaziek (najmä u stavebných prác a služieb) **vhodne stanovenými súťažnými a zmluvnými podmienkami**, ktoré budú v praxi vynútiteľné a nebudú v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní.

Nedostatočná transparentnosť

Informácie dostupné na internetovej stránke mesta v časti o verejnom obstarávaní nepôsobia užívateľsky prívetivo a laická verejnosť môže mať problém s ich porozumením (porozumenie systému riadenia verejného obstarávania a procesu jednotlivých verejných zákaziek) a s ich dostupnosťou.

Archív výsledkov verejného obstarávania poskytuje informácie od roku 2013, pričom chýbajú aj dáta o starších prípadoch verejného obstarávania (s výnimkou plánu verejného obstarávania a súhrnných správ o zrealizovaných zákazkách s nízkou hodnotou za rok 2012).

Záver

V rámci problematiky verejného obstarávania sme identifikovali viaceré slabé miesta mesta Trnava. Jednak ide o potrebu naučiť sa správne používať ENP a zmeniť systém prideľovania bodov pri použití týchto kritérií, aby nemohlo dochádzať k špekulatívnym ponukám. Ďalej

⁴² Napríklad správa o zákazke.

vidíme slabé miesta v systéme zverejňovaných informácii o verejnom obstarávaní a v neexistencii etického kódexu verejného obstarávania.

2.13 Politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev

Značná časť verejných zdrojov sa používa na zabezpečovanie služieb občanom. Mesto Trnava zabezpečuje služby svojim občanom interným spôsobom, ako aj externe. Výber externého dodávateľa služieb a zmluvné vzťahy by mali byť transparentné. Podobne by to malo platiť aj pri vytváraní tzv. inštitucionalizovaných PPP, to znamená v situácií, kedy mesto vytvára firmu s inou spoločnosťou.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Mesto Trnava zabezpečuje viaceré typy služieb pre občanov, táto problematika však nie je upravená vo forme samostatnej verejnej politiky mesta. Služby mesto Trnava zabezpečuje interným a externým spôsobom. Interne zabezpečuje napríklad prevádzku informačných a komunikačných technológií, mestskú políciu, viaceré typy sociálnych služieb a bytových priestorov poskytovaných prostredníctvom Strediska sociálnej starostlivosti, parkovanie či wi-fi hotspotsy na vybraných verejných priestranstvách.

Mesto Trnava zabezpečuje viaceré služby cez **čisto externého partnera**, ako aj cez tzv. inštitucionalizované PPP. Rozhodovanie o tom, kto bude poskytovateľ externých služieb, by malo podliehať ustanoveniam zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Externe zabezpečuje mesto Trnava napríklad údržbu ciest, údržbu zelene, dodávku elektriny pre verejné osvetlenie, či prevádzku cintorínov. Ďalšiu zo služieb zabezpečených externým partnerom je mestská verejná hromadná doprava, ktorú dodáva konkrétne firma SAD Trnava, a.s.. Aktuálna zmluva bola uzatvorená v roku 2009 na dobu 8 rokov. Na zabezpečovanie uvedenej služby nebola vypísaná verejná súťaž. Poskytovanie služby je výsledkom „dohody“ a dlhotrvajúcej spolupráce mesta a SAD Trnava, a.s.. Akým spôsobom a prečo bola uzavretá daná „dohoda“ nie je jasné. Aktuálna zmluva o zabezpečení a poskytovaní mestskej hromadnej dopravy nie je zverejnená na internetovej stránke mesta. Zároveň TIS nemá k dispozícii dáta, ktoré by ukazovali, aké konkrétne postupy boli použité v rámci verejného obstarávania daných dodávateľov.

Externé zabezpečovanie vybraných služieb sa uskutočňuje vo viacerých prípadoch aj prostredníctvom dodávateľských spoločností, kde má mesto Trnava vlastnícky podiel. V takomto prípade ide o **vytváranie inštitucionalizovaných PPP**. Príkladom sú teplárenské služby, správa nebytových a bytových priestorov, čistenie či zimná údržba komunikácií v Trnave, ktoré zabezpečuje spoločnosť TT-KOMFORT s.r.o.⁴³, kde mesto Trnava vlastní 50% podiel. Odvoz a spracovanie odpadu zabezpečuje spoločnosť .A.S.A. Trnava, kde má mesto 50% podiel a druhým majiteľom je .A.S.A. International Environmental Services GmbH. Z dát, ktoré má TIS k dispozícii, nie je jasné, ako boli vybraní partneri do daných firiem.

Podrobnejší zoznam služieb, ktoré mesto Trnava interne alebo externe zabezpečuje, je dostupný v nasledujúcej tabuľke.

⁴³ Spoločnosť TT-Komfort s.r.o. zabezpečuje pre mesto okrem teplárenských služieb, správu bytov a nebytových priestorov (505 bytov, z toho 270 bytov postavených s podporou ŠFRB, cca 170 tis. m² nebytových priestorov, 12 materských škôl, 18 zariadení II. tlakového pásma), čistenie a zimnú údržbu komunikácií.

Tabuľka 11: Typy služieb zabezpečovaných mestom Trnava pre obyvateľov mesta Trnava⁴⁴

	Interne/Externé	Kto zabezpečuje danú službu ⁴⁵	Akým spôsobom bol vybraný dodávateľ ⁴⁶	Kedy bol realizovaný výber/ rozhodnutie	Na aké obdobie bola uzavretá zmluva?
Údržba ciest, ktoré sú v správe mesta	Externé	Slovel Bratislava CS Trnava	VO VO	2014 2014	4 roky 4 roky
Údržba zelene	Externé	Tvorsad DeltAspol Ateliér Salix Régia .A.S.A. Trnava	VO VO VO VO VO VO	1996 1996 1996 1996 1996 2003	Pri všetkých spoločnostiach rámcová zmluva na dobu neurčitú
SAD - MAD	Externé	SAD Trnava	Dohodou	2009	Rámcová zmluva na 8 rokov
Odvoz a likvidácia odpadu	Externé	.A.S.A. Trnava, spol. s r.o.	Inštitucionalizované PPP (50% podiel)	1994	
Vodárenstvo	Externé	TAVOS ⁴⁷	Inštitucionalizované PPP (29,68 % podiel)	2002	
Teplárenstvo	Externé	TT-Komfort, Trnavská teplárenská	Inštitucionalizované PPP (50% podiel)	2005	
Energetika – elektrina pre verejné osvetlenie	Externé	Magna	Verejná súťaž	každoročne	1 rok
Požiarnické služby	Interné	Dobrovoľný hasičský zbor			
Zdravotná záchranná služba	Externé	Falck Záchranná a.s.			
Nemocnice	Externé	Štát			
Polikliniky	Externé	Mesto nemá polikliniku, ale prenajíma priestory objektu /bývalej polikliniky/ neštátnym zdrav. zariadeniam			
Domovy dôchodcov	Interné	Zariadenie pre seniorov . T. Vansovej (ROPO)	Interne- priamo zriaďovateľská pôsobnosť mesta		
Detské domovy	Externé	Ústredie práce, sociálnych vecí a			

⁴⁴ Informácie poskytnuté mestom Trnava autorom v dotazníku TIS.⁴⁵ Interne (priamo – úradom mesta; príspevkovou organizáciou mesta, rozpočtovou organizáciou mesta) alebo externe (štát, VÚC alebo obchodná spoločnosť – uviesť právnu formu (a.s., s.r.o., a percentuálny majetkový podiel mesta v danej spoločnosti).⁴⁶ Spôsob výberu spoločnosti podľa zákona NR SR č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (rokovacie konanie bez zverejnenia (priame zadanie), užšia súťaž, verejná súťaž), alebo zákona FZ ČSFR č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (§ 281 a nasl. – Obchodná verejná súťaž).⁴⁷ Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s., Piešťany bola založená rozhodnutím Fondu národného majetku Slovenskej republiky v podobe „Zakladateľskej listiny o založení akciovej spoločnosti bez výzvy na upisovanie akcií“ spísanej vo forme notárskej zápisnice zn. N 867/2002, Nz 861/2002 dňa 2.12.2002. V spoločnosti majú podiely obce a mestá Trnavského kraja.

Transparency International Slovensko

		rodiny			
Sociálne byty (koľko) – /v zmysle zákona ide o sociálne bývanie/ uvádzame nájomné byty postavené za podpory ŠFRB a byty podľa predtým platného zákona 182/1993 Z. z. a príkazu primátora č. 5/2008 /	Interné 340 bytov – ŠFRB /Zákon 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o soc. bývaní/ -Soc. byty podľa predtým platného zákona 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov – 67 bytov - v zmysle príkazu primátora 5/2008 – 24 bytov	Stredisko sociálnej starostlivosti ⁴⁸ – príspevková organizácia mesta Trnava			
Knižnice (koľko)	Externé	Trnavský samosprávny kraj			
Podujatia pre deti a mládež	Interné	Mestská rada mládeže v Trnave (MRM) – občianske združenie	Mesto vstúpilo do spolupráce na podujatiach, ktorých know how má MRM (napr. Dobrovoľníci deťom, FestHRy Trnava, a pod.)	Od roku 2003	Zmluva o partnerstve sa obnovuje každoročne v nadväznosti na aktuálne schválený rozpočet a ďalších podmienkach spolupráce
Sociálne služby podľa zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách	Interné	Stredisko sociálnej starostlivosti	Interne - priamo zriaďovateľská pôsobnosť mesta		
SMS platba za parkovanie	Externé	MEDIATEX	Elektronická aukcia	Každoročne od 2012	1 rok
Informačné a komunikačné technológie	Interné	TT – IT, s.r.o.	100% podiel mesta		
Mestská televízia	Interné	Mestská televízia Trnava, s.r.o.	100% podiel mesta		
Elektronicko-komunikačné služby	Externé	Trnavatel, s.r.o.	Inštitucionalizované PPP (5% podiel mesta)	1995	
Parkovanie	Interné	Mestská polícia			
Pohrebne služby a prevádzka cintorínov	Externé	RIGSTAV spol., s r.o.	VO	Koncesná zmluva ⁴⁹ od roku 2008	Koncesná zmluva na dobu neurčitú
Športové a kultúrne zariadenia	Interné	Správa kultúrnych a športových zariadení mesta	Príspevková organizácia mesta zriadená v 1994		

⁴⁸ Pre viac informácie prosím pozrite politiku prideľovania miest v sociálnych zariadeniach mesta.

⁴⁹ Koncesná zmluva znamená zmluvný základ PPP projektov. Jej obsahom sú práva prenesené štátom (mestom) na súkromný sektor zriadiť určité zariadenie a toto počas určitého času prevádzkovať, práva a povinnosti mesta a súkromného partnera, koncesné podmienky, požiadavky na projekt, stavbu, prevádzku a financovanie, ako aj rozdelenie rizika medzi zmluvné strany a definícia rôznych druhov štátnej (mestskej) podpory. Koncesná zmluva predstavuje základ pre všetky ďalšie zmluvné dohody v rámci PPP. Viac informácií na <http://www.asociaciapp.sk/?a=pppslovník&s=4>.

		Trnava			
Rekonštrukciou futbalového štadiónu Antona Malatinského ⁵⁰	Externé	City-Arena a.s.		2012	Koncesná zmluva na 30 rokov ⁵¹

Zdroj: autori z dát poskytnutých v dotazníku

Dáta uvedené v tabuľke ukazujú, že viaceré zmluvy, ktoré mesto Trnava uzatvorilo na zabezpečovanie verejných služieb, sú rámcové zmluvy uzavreté na dobu neurčitú. Tieto rámcové zmluvy boli mestom podpísané ešte v roku 1996. Predstavitelia mesta informovali autorov, že kontrola rámcových zmlúv bola vykonaná predstaviteľmi mesta. Správa o kontrole však nie je dostupná a rámcové zmluvy z roku 1996 sa na internetovej stránke mesta v sekcii zmluvy nenachádzajú. Rámcové zmluvy mesto pravidelne každoročne upravuje dodatkami, ktoré sa vzťahujú na daňové roky a ročnú špecifikáciu.

Mesto si pre svoje interné potreby uskutočňuje benchmarking, teda porovnania cien s inými mestami v poskytovaní rovnakých komunálnych služieb. Pracovníci odboru dopravy a komunálnych služieb vypracovávajú cenové a dopadové analýzy na požiadanie predstavenstva mesta pri novom obstarávaní služieb alebo pri schvaľovaní nového rozpočtu. Vo väčšine prípadov však žiadne metodické usmernenie presne nestanovuje podmienky, kedy cenová a dopadová analýza musí byť pripravená. Pri verejnom obstarávaní pracovníci mesta tak isto vypracovávajú porovnávaciu analýzu cien.

Mesto Trnava nevedie zoznam, tzv. čiernu listinu, tých, ktorí nedodrжали podmienky zmlúv o poskytovaní služieb.

Slabé miesta v partnerstvách so súkromným sektorom pri zabezpečovaní služieb

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto neuskutočňuje vo všetkých prípadoch zabezpečovania služieb verejnú súťaž pri výbere súkromného partnera. Viaceré zmluvy s partnermi so súkromného sektora sú na dobu neurčitú.

Mesto Trnava nemá definovanú politiku tvorby a implementácie PPP projektov. Podľa predstaviteľov mesta mesto Trnava nerealizovalo doposiaľ ani jeden prípad projektov PPP, takže mesto definované pravidlá nemusí mať. Koncesná zmluva je však príkladom PPP

⁵⁰ V roku 2012 spoločnosť City-Arena podpísala s mestom memorandum o spolupráci pri výstavbe štadióna s nákupným centrom. Po niekoľkých rokoch rokovaniach mesto podpísalo s developerom zmluvy o prenájme a predaji nehnuteľností. Mesto Trnava predalo City-Arene 3,5 hektára pozemkov ocenených na šesť miliónov za jedno euro s podmienkou investovať do samotného štadióna 13 až 15 miliónov eur a skolaudovať celý projekt aj s komerčnou časťou naraz najneskôr do konca roku 2019. Štadión a pozemok pod ním dostala City-Arena do prenájmu na 30 rokov za jedno euro ročne s rovnakou podmienkou. Developer teda postaví a bude prevádzkovať za vlastné štadión, ktorý po dokončení zostane majetkom mesta a to mu ho za symbolickú cenu prenajme. Zámer prenajať majetok mesta Trnava obchodnej spoločnosti City-Arena a. s. nájomnou zmluvou je dostupný tu: http://www.trnava.sk/userfiles/download/attachment/z%C3%A1mer%20-%20City-Arena%20-%20NZ_22102012.pdf

⁵¹ Koncesia je podľa ustanovenia § 15 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác s tým, že peňažné plnenie za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je kompenzované právom užívať stavbu na dohodnutý čas. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením. Z uvedeného vyplýva, že účelom koncesnej zmluvy je zabezpečiť uskutočnenie stavebných prác. Tieto stavebné práce sú hradené z prostriedkov koncesionára.

projektov. TIS je dokonca toho názoru, že aj [rekonštrukciu futbalového štadióna](#) v Trnave je možné považovať za verejno-súkromný projekt ⁵², a preto by mesto Trnava malo mať presne rozpracovanú a definovanú politiku tvorby a implementácie projektov PPP, ktoré sa spomínajú aj v plánovanom rozvoji mesta v [Programe hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Trnava](#). Druhým príkladom dlhodobej verejno-súkromnej spolupráce je zabezpečovanie verejnej a mestskej hromadnej dopravy SAD Trnava, a.s.. Predstavitelia mesta informovali TIS, že mesto bolo dokonca garantom pre spoločnosť vo verejnej obchodnej súťaži na nákup nových plynových autobusov. Podrobné informácie o tejto spolupráci však nie sú dostupné. Ďalším príkladom verejno-súkromnej spolupráce je zabezpečenie správy cintorínov a poskytovanie služieb prevádzkovateľa pohrebísk firmou RIGSTAV spol., s.r.o. na základe koncesnej zmluvy s mestom.

Mesto Trnava nemá vypracovanú politiku vzniku inštitucionálnych PPP a teda pravidiel výberu partnera v rámci týchto partnerstiev.

Pracovníci, ktorí sa podieľajú na vyhotovení cenových analýz a dopadových štúdií, nepodliehajú jasným pravidlám o riešení prípadného konfliktu záujmov.

Mesto Trnava nevedie zoznam, takzvanú čiernu listinu, tých, ktorí nedodrжали podmienky zmlúv o poskytovaní služieb.

Nedostatočná transparentnosť

Podrobné informácie o tom, ako mesto zabezpečuje služby občanom a ako bol dodávateľ externej služby vybraný, nie sú dostupné na internetovej stránke mesta. Informácie na mestskej internetovej stránke v sekcii [životné situácie](#) sú nepostačujúce.

Zmluvy týkajúce sa zabezpečovania služieb netvoria samostatný prehľad na internetovej stránke mesta. Nie je poskytnutý prehľad všetkých zabezpečovaných služieb s ich popisom, dodávateľmi a dodávateľskými zmluvami.

Zmluvy a faktúry mesta sú síce zverejnené na internetovej stránke mesta podľa zákona, avšak nie je dostupná databáza zmlúv s externými dodávateľmi, ktorá by uľahčila prístup k daným dokumentom o poskytovaní dodávateľských služieb.

Informácie o procese verejného obstarávania a výbere externého dodávateľa nie sú pri všetkých aktuálnych poskytovateľoch externých služieb dostupné. Na profile verejného obstarávateľa na internetovej stránke UVO sú k dispozícii informácie od roku 2014 a informácie na internetovej stránke mesta sa datujú od roku 2013. Vzhľadom na to, že väčšina externých dodávateľov služieb získala zákazku od mesta pred rokom 2013, sú tieto informácie nedostačujúce.

Informácie o výbere, ako aj pravidlá a kritéria výberu partnera v rámci inštitucionálnych PPP projektov nie sú dostupné na internetovej stránke mesta.

⁵² PPP sú dlhodobé projekty spolupráce verejného a súkromného sektora, ktoré vznikli za účelom využitia zdrojov a schopností súkromného sektora pri zabezpečení verejnej infraštruktúry alebo poskytovaní iných verejných služieb. Každý projekt je do značnej miery individuálny, a preto je veľmi ťažké urobiť jednoznačnú kategorizáciu. Viac informácií o PPP projektoch je dostupných na: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/PriruckaPPP.pdf>

TIS dlhodobo poukazuje na nedostatočnú transparentnosť viacerých verejných firiem sídliajich aj v meste Trnava, ktoré pre mesto Trnava dodávajú vybrané služby. Spoločnosti A.S.A. Trnava a TT-IT, v ktorých má vlastnícky podiel Trnava, [neposkytovali](#) a mali problémy aktívne [zverejňovať](#) informácie o svojej činnosti. Túto tendenciu potvrdzuje aj najnovší rebríček verejných firiem TIS, kde napríklad Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s.⁵³, v ktorej má mesto Trnava 29,68 % podiel, v celkovom hodnotení dosiahla len 24 bodov zo sto možných a bola hodnotená známku E+. Obchodná spoločnosť TT-IT bola niekoľko krát kontrolovaná Najvyšším kontrolným úradom SR (ďalej len „NKÚ SR“).⁵⁴ Kontrola NKÚ SR poukázala na viaceré porušenia zákona o verejnom obstarávaní, zákona o účtovníctve a niektorých interných predpisov v obchodnej spoločnosti, v ktorej má mesto Trnava 100 % majetkovú účasť.

Záver

Zistenia TIS poukazujú na viaceré slabé miesta pri zabezpečovaní partnerov zo súkromného sektora pri zabezpečovaní služieb občanom. Ide predovšetkým o neexistenciu verejnej politiky mesta v danej oblasti a ďalej skutočnosť, že mesto nie vždy uskutočňuje verejnú súťaž na výber partnera pri poskytovaní verejných služieb a nemá prehľadný a úplný systém zverejňovania informácií o zmluvných vzťahoch.

⁵³ Trnavská vodárenská spoločnosť, a.s., Piešťany bola založená rozhodnutím Fondu národného majetku Slovenskej republiky v podobe „Zakladateľskej listiny o založení akciovej spoločnosti bez výzvy na upisovanie akcií“ spísanej vo forme notárskej zápisnice zn. N 867/2002, Nz 861/2002 dňa 2.12.2002. V spoločnosti majú podiely obce a mestá Trnavského kraja. Mesto Trnava je najväčším akcionárom Trnavskej vodárenskej spoločnosti a primátor mesta Trnava je dokonca podpredseda dozornej rady. Viac informácií o spoločnosti na http://www.tavos-as.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=581. Vzhľadom na danú majetkovú účasť mesta Trnava považuje TIS Trnavskú vodárenskú spoločnosť za mestskú firmu, ktorá by mala aktívne sprístupňovať informácie o svojej činnosti. Pre účely tejto správy je mestská firma definovaná ako firma, v ktorej má mesto majetkovú účasť.

⁵⁴ Protokol o výsledku kontroly plnenia opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov z kontrol vykonaných NKÚ SR v rokoch 2010 – 2014 z 15. mája 2015 je dostupný na <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/95792-144561-55.pdf>

2.14 Politika prideľovania bytov

Prenájom a predaj mestských bytov patrí medzi oblasti citlivo vnímané verejnosťou. Pri nedostatočne jasne nastavených pravidlách a slabom zverejňovaní informácií o tomto procese existuje pomerne veľký priestor na zvýhodňovanie niektorých uchádzačov, a teda potenciálne klientelistické praktiky. Bytový fond tvorí významnú zložku majetku mesta, nakladaniu s ním je preto nevyhnutné venovať zvýšenú pozornosť.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Mesto Trnava disponuje celkovým počtom 777 bytov. Správcom bytového fondu je najmä obchodná spoločnosť TT-KOMFORT, s.r.o. (505 bytov) a príspevková organizácia Stredisko sociálnej starostlivosti (259 bytov). V prípade zvyšných 13 bytov ide najmä o služobné byty ďalších príspevkových a rozpočtových organizácií mesta. Informácie o bytovom fonde a jeho stave mesto na svojej stránke nezverejňuje, podobne ani TT-KOMFORT. Stredisko sociálnych služieb informácie o bytoch v ich správe na stránke poskytuje.

Politika nakladania s bytovým fondom mesta sa riadi najmä nasledujúcimi dokumentami:

- Prideľovanie mestských nájomných bytov upravuje predovšetkým *Všeobecne záväzné nariadenie mesta* (ďalej len „VZN“) č. 378 *o nakladaní s nájomnými bytmi vo vlastníctve Mesta Trnava*. Toto VZN menia a dopĺňajú aj ďalšie tri VZN č. 406, č. 428 a č. 444.
- Odpredaj bytov vo vlastníctve mesta doterajším nájomcom je obsiahnutý vo *VZN č. 352 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov v bytových domoch vo vlastníctve mesta Trnava* (pôvodne VZN č. 85). Odpredaj voľných bytov sa riadi *VZN č. 377, ktorým primátor mesta vyhlasuje úplne znenie všeobecne záväzného nariadenia č. 290 o zmluvných prevodoch vlastníctva majetku mesta*.
- V prípade malometrážnych bytov pre seniorov to je uznesenie MsZ *Nakladanie s Malometrážnymi bytmi na V. Clementisa 51 vo vlastníctve mesta Trnava*.
- Okrem toho problematiku nakladania s bytovým fondom mesta upravuje séria siedmich príkazov primátora a jedenástich dokumentov prijatých formou uznesení mestského zastupiteľstva.

Všetky spomínané VZN mesto zverejňuje na svojej internetovej stránke. Uznesenia MsZ sú na stránke mesta zverejňované len od roku 2001, občan v nich však nenájde samotné schválené dokumenty týkajúce sa bytovej politiky, ale iba o uznesenia MsZ o tom, že boli prijaté. Príkazy primátora sú internými dokumentami mesta.

Prenájom bytov

Každú žiadosť o prenájom bytu prerokuje *Komisia bytová Mestského zastupiteľstva mesta Trnava* (ďalej len komisia). Pôsobí v nej deväť členov, z toho päť poslancov a štyria členovia z radov občanov. Komisia rozhoduje o prenájme troch typov bytov, a to: *Nájomných bytov* na dobu určitú na tri roky s možnosťou opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy, *bytov pre*

sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva na dobu určitú jeden rok s možnosťou predĺženia a *Malometrážnych bytov* pre seniorov na dobu neurčitú. Pri štvrtej kategórii *Ostatné byty* rozhoduje o prenájme mestské zastupiteľstvo.

Nájomné byty

Režim nakladania s 330 nájomnými bytmi v šiestich bytových domoch určuje *VZN č. 378. Šesťdesiat bytov na Veternej ulici* je určených pre mladé rodiny, 20 bytov na Františkánskej ulici pre osoby s nízkym príjmom a osamelých rodičov, 88 bytov na Ulici J.G. Tajovského pre osoby s nízkym príjmom, osamelých rodičov, osoby ktorým zanikla ústavná starostlivosť, či pre osoby, ktorým sa poskytuje bytová náhrada za byt, rovnako je to aj v prípade 24 bytov na Coburgovej ulici. Deväťdesiatosem bytov na Ulici Vladimíra Clementisa je určených predovšetkým pre zamestnancov spoločnosti PCA Slovakia s.r.o. (Peugeot Citroën Automobiles Slovakia, s.r.o.), rovnako je to aj v prípade väčšiny zo 40 bytov na Františkánskej ulici.

Podmienky pre zaradenie do zoznamu uchádzačov o nájomné byty stanovuje *VZN č. 378. Žiadatelia* nesmú mať napríklad dlh voči mestu Trnava, musia preukázať schopnosť platiť nájomné formou potvrdenia o čistom príjme za predchádzajúci kalendárny rok, atď. Členovia komisie na základe podkladov ku každej žiadosti rozhodnú o splnení, popr. nesplnení kritérií žiadateľom a o jeho zaradení do zoznamu uchádzačov. Výnimku z podmienok týkajúcich sa výšky minimálneho príjmu alebo dĺžky nepretržitého trvalého pobytu môže schváliť primátor mesta.

Byty pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva

Prenájom bytov pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva sa riadi *Príkazom primátora č. 5/2008 Postup pri nakladaní so sociálnymi bytmi*. Ide o byty nižšieho štandardu, ktoré boli postavené pred rokom 1989 a neskôr ich štát previedol na mesto. Tieto byty (viď *Ostatné byty*) mesto postupne odpredáva, 184 bytov z nich však v roku 2008 týmto príkazom vyčlenilo na prenájom pre sociálne prípady. Počet bytov pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva medzitým kvôli asanácii niekoľkých bytoviek klesol asi na polovicu, aktuálne ide o byty v piatich domoch v rôznych častiach mesta.

Príkaz určuje aj kritéria pre zaradenie žiadateľa do zoznamu uchádzačov o tieto byty. Ide predovšetkým o výšku príjmu, či podmienky, aby žiadateľ nemal dlh voči mestu a nepriaznivú bytovú situáciu si nezapríčinil sám. Komisia pri posudzovaní pridelenia sociálneho bytu podľa príkazu prihliada aj na ďalšie okolnosti ako sú naliehavosť žiadosti, počet nezaopatrených detí, či úplnosť rodiny.

Malometrážne byty

Malometrážne byty na Clementisovej ulici vlastní Mesto Trnava a spravuje ich mestská príspevková organizácia Stredisko sociálnej starostlivosti. V tomto bytovom dome sa nachádza 194 malometrážnych bytov, z toho je 153 jednoizbových a 41 garsónok. Pridelovanie malometrážnych bytov pre seniorov sa riadi dokumentom *Nakladanie s Malometrážnymi bytmi na V. Clementisa 51 vo vlastníctve mesta Trnava* prijatým uznesením MsZ z roku 2007, na ktorý odkazuje zariadenie na svojej stránke cez nefunkčný link.

Žiadateľ o byt musí splniť štyri základné podmienky, a to mať trvalý pobyt v Trnave najmenej päť rokov, byť v dôchodkovom veku, doložiť potvrdenie od lekára o zdravotnom stave a podať žiadosť na bytový referát mestského úradu v Trnave, kde opodstatnenie žiadosti o ubytovanie zdôvodní.

Ostatné byty

Ide o byty v rôznych častiach mesta (v iných domoch ako sú *Byty pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva*), ktoré postavil štát pred rokom 1989 a neskôr ich previedol na mesto. To ich postupne odpredáva predovšetkým nájomcom. V časti týchto bytov žijú ich pôvodní nájomcovia spred roku 1989, ktorí si byt nechcú odkúpiť do osobného vlastníctva. Ostatných bytov zostáva vo vlastníctve mesta ešte asi 120. Nakladanie s nimi sa riadi *Uznesením MsZ 261/2004 Nakladanie s bytmi vo vlastníctve mesta Trnava*.

V prípade, ak sa takýto byt uvoľní (po zomrelých, alebo po odst'ahovaní súčasného nájomcu), bytová komisia podľa uznesenia odporučí majetkovej komisii začať s odpredajom bytu. Prenajať takýto byt je možné iba cez výnimku.

O prenájme bytov cez výnimku rozhoduje podľa *Uznesenia č. 261/2004* mestské zastupiteľstvo. V niektorých prípadoch (podľa odhadov pracovníkov MsÚ ide zhruba o 1 - 2 prípady za rok) komisia odporučí byt z kategórie *Ostatné byty* namiesto odpredaja poskytnúť z vážnych sociálnych alebo rodinných dôvodov na prenájom. V takýchto prípadoch musí podľa Zákona o majetku obcí schváliť prenájom bytu mestské zastupiteľstvo trojpäťtinovou väčšinou. Bytová komisia preto MsZ odporučí schváliť výnimku z nakladania s voľnými bytmi vo vlastníctve Mesta Trnava. MsZ následne o prenájme hlasuje s využitím inštitútu prípadu hodného osobitého zreteľa.

Výber nájomcov

Pri prvých troch typoch bytov (nájomné byty, byty pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva, malometrážne byty) zostavuje bytová komisia zo žiadateľov, ktorí splnia podmienky, zoznamy uchádzačov o byt. Zo zoznamov komisia po uvoľnení vhodného bytu vyberá uchádzača, ktorému navrhne vydať súhlas na uzavretie nájomnej zmluvy. Presnejšie váhy kritérií stanovené nie sú, tento proces tak závisí najmä od úsudku členov komisie. Tí podľa vyjadrení zástupcov MsÚ citlivo zvažujú sociálne a rodinné podmienky jednotlivých žiadateľov. Ako príklad uviedol jeden z pracovníkov MsÚ a bývalý člen komisie vyradenie žiadateľa, ktorý síce splňal všetky podmienky na pridelenie bytu, členovia komisie sa však z hodnoverného zdroja dozvedeli, že týra manželku.

Zasadnutia komisie bytovej sú neverejné. Z každého zasadnutia komisie je vyhotovená zápisnica, ktorá je po vymazaní osobných údajov zverejnená na webovej stránke mesta. Na základe zápisnice zo zasadnutia komisie pripraví bytový referát MsÚ v Trnave na podpis primátorovi mesta súhlas na uzavretie nájomnej zmluvy, na základe ktorej uzatvorí správca so žiadateľom nájomnú zmluvu.

Primátor má právo rozhodnutie komisie zmeniť, podľa zamestnancov MsÚ k tomu dochádza len výnimočne. Jeden z mestských úradníkov a bývalý člen bytovej komisie si spomenul na prípad, kedy bola primátorovi doručená sťažnosť na rozhodovací proces a primátor preto

v snahe o transparentnosť rozhodnutie komisie vrátil na nové prerokovanie. Oficiálne podľa dotazníka primátor od 1.1.2013 do 31.3.2015 nezmenil vybraného nájomcu za iného ani raz a zdôvodnenia zmeny rozhodnutia primátorom preto nie sú zverejňované.

Pokiaľ ide o pomer dopytu a ponuky o prenájom mestských bytov, ten bol podľa údajov MsÚ od januára 2014 do júna 2015 na úrovni 2,1 pri bytoch, ktoré mesto v tomto období dokázalo reálne prenajať (tabuľka č.11). To znamená, že na každý byt, ktorý mesto za rok a pol pridelo, pripadali v priemere vyše dvaja záujemcovia.

Tabuľka č. 11: Pomer dopytu a pridelených bytov

Prenájom mestských bytov* za obdobie 01/2014 až 6/2015	Počet podaných žiadostí	Počet voľných bytov	Počet pridelených bytov	Pomer dopytu a reálne pridelených bytov
Celkom	307	192	146	2,1

*V štatistike sú zahrnuté všetky mestské byty okrem malometrážnych bytov.

Zdroj: MsÚ Trnava, TIS

Zámery na prenájom bytov mesto nezverejňuje. Verejnosť sa o nich môže dozvedieť až zo zápisnice z rokovania komisie, na ktorej však už jej členovia o pridelení bytov rozhodujú. Na stránke mesta sa nedajú nájsť ani poradovníky žiadateľov a informácie o úspešných žiadateľoch o prenájom bytov.

Potenciálny konflikt záujmov pri prideľovaní bytov zo strany členov komisie i poslancov MsZ nie je riešený žiadnym dokumentom. Riadi sa iba všeobecnými ustanoveniami Zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ktorý sa však týka iba poslancov MsZ, a nie ostatných členov bytovej komisie z radov občanov.

Žrebovanie mesto v súčasnosti nevyužíva, hoci v minulosti používalo aj tento spôsob. Dôvodom podľa zamestnancov MsÚ je, že vďaka žrebovaniu sa k bytom dostávali aj nevhodní žiadatelia, ktorí za byt nedokázali platiť.

Predĺženie nájmu

Možnosť predĺženia nájmu pre kategóriu *Nájomných bytov* (postavených zo ŠFRB a úveru) určuje *VZN č.378*. Nájomná zmluva pri týchto bytoch sa uzatvára na dobu určitú 3 roky s možnosťou opakovaného predĺženia, v prípade zdravotne ťažko postihnutého občana najviac na 10 rokov s možnosťou opakovaného predĺženia. Prednostné právo na opakovaný prenájom bytu má v prípade splnenia kritérií pôvodný nájomca.

Mesto je podľa *VZN č. 378* povinné upozorniť nájomcu bytu o možnosti opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy minimálne tri mesiace pred dohodnutým termínom skončenia nájmu. Nájomca musí o predĺženie nájmu požiadať najneskôr 60 dní pred ukončením platnosti nájomnej zmluvy. Príjem jednotlivca alebo rodiny pritom nemôže presiahnuť triaplnásobok a v niektorých prípadoch štyriaplnásobok životného minima domácnosti.

Žiadosti nájomcov bytov o predĺženie nájomnej zmluvy prerokuje bytová komisia a žiadosti, ktoré spĺňajú podmienky určené týmto VZN, odporučí primátorovi mesta na udelenie súhlasu

na uzatvorenie nájomnej zmluvy.

Obdobne podľa *Príkazu primátora č. 5/2008 Postup pri nakladaní so sociálnymi bytmi* postupuje bytová komisia aj pri predlžovaní nájomov v *Bytoch pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva*.

Od 1.1.2013 do 31.3.2015 vyhovel mesto pri žiadosti o predĺženie nájmu mestského bytu v prípade 37 percent žiadateľov.

Prevod bytov do osobného vlastníctva

Prevod bytov do osobného vlastníctva doterajším nájomcom sa riadi *VZN č. 352 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov v bytových domoch vo vlastníctve mesta Trnava*. Kritériom pre posudzovanie žiadosti na prevod bytu do osobného vlastníctva nájomcu je platná nájomná zmluva na dobu neurčitú, nájomca nemôže mať dlhy na nájme ani službách spojených s užívaním bytu.

Mesto umožňuje kúpu bytu pri jeho prechode do osobného vlastníctva splácať v splátkach. Kupujúci zvyčajne podľa pracovníkov MsÚ splatia kúpnu cenu do 30 dní odo dňa podpisu kúpnej zmluvy, pretože vtedy im je poskytnutá zľava 10 percent. Kúpna cena bytov sa stanovuje v zmysle *Zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov č. 182/1993 a VZN č. 352*.

Mesto nemá na stránke zverejnený postup pre predloženie žiadosti o prevod bytu do osobného vlastníctva, postup pri jej vybavovaní, ani príslušný formulár.

Odpredaj bytov

Odpredaj voľných bytov sa riadi *VZN č. 377, ktorým primátor mesta vyhlasuje úplne znenie všeobecne záväzného nariadenia č. 290 o zmluvných prevodoch vlastníctva majetku mesta*. Ide o staršie byty postavené pred rokom 1989, ktoré v minulosti prešli na mesto od štátu a ktoré sa uvoľnili napríklad po odsťahovaní či úmrtí nájomcu.

Mesto byty predáva formou verejnej obchodnej súťaže a kritériom je najvyššia ponuková cena. V období od 1.1.2013 do 31.3.2015 takto mesto predalo 27 bytov. Dražby mesto nevyužíva. Zámer prevodu vlastníctva mestských bytov spôsobom obchodnej verejnej súťaže i podmienky súťaže musí vždy schváliť MsZ. Súťaž vykonáva a jej víťaza na základe výsledkov súťaže vyhlasuje *majetková komisia MsZ*.

Výzvu na podávanie návrhov na uzavretie kúpnej zmluvy s podmienkami súťaže majetková komisia zverejní najmenej 15 dní (obvyklá prax je podľa dotazníka jeden mesiac) pred uplynutím lehoty, do ktorej možno návrhy podávať, a to na úradnej tabuli mesta, na internetových stránkach mesta a v mestskej televízii. Súčasne majetková komisia zabezpečí zverejnenie výzvy s podmienkami súťaže aj v regionálnej, prípadne inej periodickej tlači minimálne dvakrát.

Pri kúpnej cene bytu nad 100-tisíc je kupcovi umožnené zaplatiť pri podpise kúpnej zmluvy iba 60-percent sumy s tým, že zvyšok sumy musí zaplatiť do troch rokov.

Mesto nemá na stránke zverejnený postup pre predkladanie žiadosti o kúpu bytu a postup pri jej vybavovaní, vrátane formuláru žiadosti.

Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení a odpredaji bytov v meste Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto nemá formalizované presnejšie kritériá a ich váhy pri výbere úspešných žiadateľov zo zoznamu uchádzačov o rôzne typy bytov na prenájom. Rozhodovanie tak závisí predovšetkým na voľnej úvahe členov bytovej komisie MsZ.

Rozhodnutia komisie o prenájme väčšiny bytov neprejdú rokovaním MsZ, na ktorom by sa občania k procesu mohli vyjadriť.

Písomne formalizované nie sú ani podmienky, za ktorých môže primátor meniť rozhodnutia komisie. Tieto rozhodnutia nebývajú ani verejne zdôvodnené.

Členovia komisie nepodliehajú žiadnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone funkcie. Mesto nemá prijatý etický kódex volených predstaviteľov, ktorý by podobné situácie mohol riešiť.

Mesto nemá formalizované presnejšie pravidlá, za ktorých o prenájmoch bytov rozhoduje MsZ cez inštitút hodný osobitého zreteľa.

Mesto byty odpredáva iba formou verejnej obchodnej súťaže, chýba analýza, či by v niektorých prípadoch nebola vhodnejšia a výhodnejšia forma dražby.

Nedostatočná transparentnosť

Mesto nezverejňuje informácie o bytovom fonde a jeho stave.

Bytovú politiku mesta rieši veľké množstvo samostatných dokumentov, čo robí túto oblasť veľmi neprehľadnú.

Podmienky prenájmu nájomných bytov sú upravené vo VZN č. 378 a dvoch doplnkových VZN č. 406 a 428, chýba úplné znenie VZN v jednom dokumente.

Podstatné dokumenty, ktorými sa riadi bytová politika mesta, nie sú zverejnené vôbec, alebo sú zverejnené iba nefunkčné linky na ne na stránke Strediska sociálnych služieb.

Zverejňované nie sú zámery na prenájom bytov, zoznamy žiadateľov či poradovník. Informácie o rozhodnutí o pridelení bytu sa zverejňujú len v anonymizovanej forme v zápisniciach z jednotlivých rokovaní bytovej komisie.

Mesto pri prenášaní bytov pre zlé skúsenosti z minulosti nevyužíva žrebovanie. Chýba nastavenie pravidiel, ktoré by žrebovanie opäť umožnilo, a to pri zachovaní zásad bytovej politiky mesta.

Na stránke mesta nie je zverejnený postup pre predloženie žiadosti o prevod bytu do

osobného vlastníctva, postup pri jej vybavovaní, ani príslušný formulár.

Na stránke mesta nie je zverejnený postup pre predkladanie žiadosti o kúpu bytu a postup pri jej vybavovaní, vrátane formuláru žiadosti. Tento postup je zverejnený iba na stránke TT-komfort, s.r.o., ktorá však nie je jediným správcom mestských bytov.

Na internetovej stránke mesta sa nenachádza zmluva o správe majetku mesta so spoločnosťou TT-komfort, s.r.o., na stránke sú zverejnené len jej dodatky.

Záver

Mesto Trnava sa v bytovej politike riadi veľkým množstvom dokumentov, z ktorých je mnoho len interných, čo sťažuje verejnú kontrolu v tejto oblasti. Zverejňované nie sú ani základné údaje o bytovom fonde, voľných bytoch, uchádzačoch, či vybraných žiadateľoch. Hoci možno vyzdvihnúť, že z rokovaní bytovej komisie sú zverejňované aspoň anonymizované zápisnice, vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že bytová politika mesta sa odohráva najmä za nepriehľadnými dverami radnice.

Dopyt po prenájmoch mestských bytov prevyšoval za posledný rok a pol ponuku vyše dvojnásobne (Tab.1). Potenciálne riziko pre netransparentné konanie predstavuje v takejto situácii pomerne veľká voľnosť v rozhodovaní bytovej komisie pri prideľovaní bytov, keďže neexistujú presnejšie formalizované kritéria a ich váhy pri prideľovaní bytov. Toto riziko ešte zvyšuje fakt, že na členov bytovej komisie sa nevzťahuje žiadny dokument, ktorý by popisoval ich povinnosti alebo obmedzenia v prípade potenciálneho konfliktu záujmov.

2.15 Politika prideľovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto

Okres Trnava patrí podľa Demografického atlasu SR z roku 2014 k regiónom s rýchlo starnúcim obyvateľstvom, v ktorom už dnes priemerný vek obyvateľstva presahuje 40 rokov. Podiel obyvateľstva nad 65 rokov sa tu má do roku 2035 ešte zdvojnásobiť. Význam sociálnych služieb bude preto vzhľadom na starnutie obyvateľstva narastať. Aj oblasť charity a sociálnych služieb v sebe obsahuje riziká výskytu korupcie. V tejto oblasti sme tiež skúmali inštitúcie pre deti – jasle a materské školy.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Mesto Trnava poskytuje širokú škálu služieb v sociálnej oblasti, od vyplácania jednorazových sociálnych dávok, cez prevádzkovanie jasí a klubov dôchodcov, až po poskytovanie komplexnej starostlivosti o sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva. Podstatnú časť tejto agendy mesto delegovalo na dve svoje organizácie s právnou subjektivitou, a to:

- rozpočtovú organizáciu Zariadenie pre seniorov v Trnave,
- príspevkovú organizáciu Stredisko sociálnej starostlivosti.

Zariadenie pre seniorov

Náplňou Zariadenia pre seniorov v Trnave je predovšetkým prevádzka zariadenia pre seniorov a v rámci neho poskytovanie sociálnej služby obyvateľom mesta, ktorí dovŕšili dôchodkový vek a sú odkázaní na pomoc inej fyzickej osoby alebo poskytovanie sociálnej služby v tomto zariadení potrebujú z iných vážnych dôvodov. Klientom zariadenia sú poskytované predovšetkým nasledujúce služby: sociálne poradenstvo, sociálna rehabilitácia, ošetrovateľská starostlivosť, pomoc pri odkázanosti na pomoc inej fyzickej osoby, ubytovanie, stravovanie, upratovanie, pranie, žehlenie a údržba bielizne a šatstva, osobné vybavenie, úschova cenných vecí a zabezpečovanie záujmovej činnosti. Kapacita zariadenia je 150 klientov.

Podmienky poskytovania služieb v zariadení pre seniorov sú stanovené *Zákonom č. 448/2008 o sociálnych službách* a:

- *Všeobecne záväzným nariadením Mestského zastupiteľstva mesta Trnava (ďalej len „VZN“) č. 401 na vykonanie niektorých ustanovení zákona o sociálnych službách a stanovení výšky úhrad za sociálne služby poskytované Mestom Trnava*
- *Príkazom primátora č. 12/2009, ktorým sa určujú zásady umiestňovania občanov do Zariadenia pre seniorov v Trnave*

VZN je na stránke mesta zverejnené, Príkaz primátora nie. Na stránke mesta je však zverejnený Postup pri poskytovaní sociálnych služieb v Zariadení pre seniorov, ktorý je popísaný skombinovaním zostručených zásad z oboch dokumentov.

Postup pre prijímanie klientov do zariadenia je podľa Príkazu primátora nasledovný: Žiadateľ musí podať písomnú žiadosť na referát sociálnych služieb MsÚ v Trnave. Priložiť k nej musí aj právoplatné rozhodnutie o odkázanosti na sociálnu službu. Príkaz primátora určuje, že ak

dopyt o ubytovanie v zariadení prevyšuje jeho kapacitné možnosti, vytvorí sa poradovník žiadateľov. Ten je neverejný, podobne ako rozhodnutia o prijatí žiadateľa. Zariadenie klientov informuje individuálne.

Z poradovníka po uvoľnení miesta vyberá úspešného žiadateľa Pracovná skupina, ktorú menuje primátor. Tá pôsobí v zložení viceprimátor, predseda a sekretár sociálnej a zdravotnej komisie MsZ, vedúca sociálneho odboru MsÚ a riaditeľ Zariadenia pre seniorov. Výber vhodného klienta pracovná skupina uskutočňuje podľa príkazu primátora podľa charakteru uvoľneného miesta (žena – muž, mobilný – imobilný, fajčiar – nefajčiar a pod.). Žiadosti sa posudzujú v zmysle Zákona o sociálnych službách, kedy skúmajú stupeň sociálnej odkázanosti žiadateľa, či akútnosť jeho stavu. Presnejšie kritéria výberu dokumenty mesta neupresňujú. Výber Pracovnej skupiny má odporúčací charakter, súhlas na uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby s vybraným žiadateľom vydáva primátor mesta. K zmenám rozhodnutia Pracovnej skupiny však podľa dotazníka prichádza len v situácii, keď odmietne nastúpiť samotný žiadateľ.

Zariadenie aktuálne podľa vyjadrení predstaviteľov zariadenia dokáže uspokojovať dopyt žiadateľov a v priebehu roka sa do poradovníka v jednom čase dostane nanajvýš 5 až 7 žiadateľov.

Potenciálny konflikt záujmov pri prijímaní žiadateľov zo strany Pracovnej skupiny nie je riešený žiadnym dokumentom.

Stredisko sociálnej starostlivosti

Stredisko sociálnej starostlivosti (ďalej len „SSS“) je pomerne veľkou organizáciou s viac ako dvesto zamestnancami. Prevádzkuje nasledovné zariadenia:

- dve zariadenie opatrovateľskej služby
- nocľaháreň
- osem denných centier (kluby dôchodcov)
- dve mestské ubytovne
- sedem jedální
- jedáleň
- detské jasle
- malometrážne byty pre seniorov
- malometrážne byty pre mladé rodiny

Okrem toho poskytuje aj ďalšie činnosti ako poskytovanie opatrovateľskej služby v domácnosti, či prenajímanie nebytových priestorov.

Trvalé alebo dlhodobé bývanie pre sociálne ohrozené skupiny, kde existuje najväčšie riziko netransparentného a klientelistického konania, poskytuje organizácia v dvoch zariadeniach opatrovateľskej služby a v domoch s malometrážnymi bytmi pre seniorov a mladé rodiny.

Zariadenia opatrovateľskej služby

Dve zariadenia opatrovateľskej služby na Hospodárskej a na Coburgovej ulici majú dovedna

kapacitu 56 miest. Klientom v týchto zariadeniach je poskytovaná pobytová sociálna služba, ale nemajú v zariadeniach trvalý pobyt. V zariadeniach sa poskytuje: pomoc pri odkázanosti na pomoc inej fyzickej osoby, sociálne poradenstvo, sociálna rehabilitácia, ošetrovateľská starostlivosť, ubytovanie, stravovanie, upratovanie, pranie, žehlenie, údržba bielizne a šatstva, utvárajú sa podmienky na úschovu cenných vecí, ak o ich úschovu klient požiada.

Prijímanie klientov do oboch zariadení sa riadi dokumentom SSS *Pravidlá pri prijímaní klientov do zariadení opatrovateľskej služby*. Dokument je zverejnený na stránke SSS v stručnejšej verzii, akú nám SSS poskytlo na vyžiadanie.

Pri žiadostiach obyvateľov Trnavy o umiestnenie do jedného zo zariadení sa posudzuje ich zdravotná a sociálna situácia. Výsledkom posudkovej činnosti je vydanie rozhodnutia o odkázanosti na sociálnu službu. Návrh na prijatie žiadateľa do zariadenia opatrovateľskej služby predkladá riaditeľovi SSS komisia v zložení: vedúci oddelenia služieb, vedúce zariadenia opatrovateľskej služby a sociálna pracovníčka. V prípade, ak ani v jednom zariadení opatrovateľskej služby nie je voľné miesto, je žiadateľ zaradený do evidencie žiadateľov o zabezpečenie poskytovania sociálnej služby a po uvoľnení miesta v zariadení je kontaktovaný poverenými zamestnancami SSS. Žiadatelia sú do zariadenia prijímaní v takom poradí, v akom boli do tejto evidencie zaradení.

Evidencia žiadateľov je podľa dokumentu zverejnená na webovom sídle SSS, kde je uvedené číslo spisu žiadateľa, podľa ktorého žiadateľ vie, v akom je poradí. Aktuálna evidencia na stránke SSS nie je, organizácia informuje, že záujemcov v súčasnosti umiestňujú okamžite. Nie je to tak vždy, najmä v zariadení na Hospodárskej ulici dochádza podľa vyjadrení pracovníkov MsÚ k pretlaku žiadostí.

Zoznam úspešných žiadateľov SSS z dôvodu nesúhlasu klientov a ich rodinných príslušníkov nezverejňuje.

Malometrážne byty pre seniorov a mladé rodiny:

Objekty na trvalé bývanie v Stredisku sociálnej starostlivosti nie sú klasické sociálne zariadenia. Ide o mestské malometrážne byty, ktoré mesto za zvýhodnených podmienok poskytuje vybraným skupinám obyvateľstva, a to seniorom, mladým rodinám a občanom so zdravotným postihnutím. Pridelovanie malometrážnych bytov pre seniorov sa riadi dokumentom *Nakladanie s Malometrážnymi bytmi na V. Clementisa 51 vo vlastníctve mesta Trnava*, na ktorý odkazuje SSS na svojej stránke cez nefunkčný link.

Podmienkam pridelovania týchto bytov sa bližšie venujeme v 17. kapitole tejto správy *Politika pridelovania bytov*.

Databázu uchádzačov o ubytovanie v malometrážnych bytoch mesto nezverejňuje. Radnica klientov o rozhodnutí informuje individuálne.

Školské zariadenia

Stredisko sociálnej starostlivosti prevádzkuje aj jedny detské jasle s kapacitou 55 detí. V súčasnosti sú jasle plné, v poradovníku je zhruba ďalších 40 detí. Prijímanie detí do jaslí

určuje dokument SSS *Zásady prijímania detí do zariadenia detských jasí*, ktorý je zverejnený na stránke SSS. Prijímanie detí je obmedzené kritériami naviazanými na trvalý pobyt v Trnave a zamestnanosť oboch rodičov, výška poplatku sa odvíja od výšky príjmu rodičov. Spôsob vyberania detí do jasí pri nedostatku kapacít dokument nerieši.

Mená žiadateľov ani úspešných uchádzačov o umiestnenie dieťaťa v jasliach SSS nezverejňuje, nakoľko si to podľa neho rodičia detí neprajú.

Výučbu v 21 mestských materských školách navštevuje 1804 detí. V aktuálnom roku prekročil počet žiadateľov kapacitu škôlok o viac ako dvesto miest. Tento počet však podľa vyjadrení zamestnancov MsÚ obsahuje aj viacnásobné žiadosti, či žiadateľov z iných obcí. Počet neumiestnených žiadateľov, ktorí spĺňajú prísnejšie podmienky (viď interný pokyn nižšie) a mesto pre nich plánuje v ďalšom roku zvýšiť aktuálnu kapacitu materských škôl, vyčíslil MsÚ na 51.

Podmienky prijatia vyvesí každá materská škola pred začiatkom zápisu na obvyklom mieste vo svojom areáli, o zápisoch informuje mesto aj na web stránke a v mestskej televízii.

Materské školy sa pri stanovení podmienok riadia predovšetkým *Zákonom o výchove a vzdelávaní a Vyhláškou ministerstva školstva o materských školách*. Rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí žiadateľa je na riaditeľovi materskej školy. Vzhľadom na nedostatočné kapacity však podľa zamestnancov MsÚ existuje aj interný pokyn zriaďovateľa o uprednostňovaní detí, ktorých ani jeden rodič už nie je na rodičovskej dovolenke, alebo detí, ktorých rodičia majú trvalý pobyt v Trnave. Tento pokyn MsÚ pre účely auditu neposkytol, v čase prípravy tejto správy posudzoval jeho zákonnosť hlavný kontrolór mesta.

Poradovník žiadateľov, ani zoznam prijatých detí mesto nezverejňuje, nakoľko si to podľa zamestnancov MsÚ neprajú rodičia. Zamestnanci MsÚ tvrdia, že poradovník na požiadanie poskytnú k nahliadnutiu.

Slabé miesta v rozhodovaní o pridelovaní miest v sociálnych a školských zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Trnava

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto nemá schválené presnejšie kritériá na prijímanie žiadateľov do Zariadenia pre seniorov, čo môže vyvolávať pochybnosti verejnosti o férovom výbere žiadateľov.

Obdobne chýbajú formalizované presnejšie kritériá pri výbere úspešných žiadateľov o malometrážne byty a rozhodovanie tak závisí predovšetkým na voľnej úvahe členov bytovej komisie MsZ (viď kapitola 17).

Potenciálny konflikt záujmov pri prijímaní žiadateľov do Zariadenia pre seniorov zo strany pracovnej skupiny nie je riešený žiadnym dokumentom. Obdobne sa to týka aj bytovej komisie, ktorá rozhoduje o malometrážnych bytoch pre seniorov a mladé rodiny (viď kapitola 17). Chýba tak poistka pred potenciálnym uprednostňovaním rodinných príslušníkov či známych.

Spôsob vyberania detí do jaslí rieši dokument SSS *Zásady prijímania detí do zariadenia detských jasí* len veľmi všeobecne.

Pri materských školách chýbajú verejné centrálné pravidlá pre výber žiadateľov. Interný pokyn zriaďovateľa, ktorého zákonnosť v dobe prípravy posudzoval hlavný kontrolór mesta, nám nebol poskytnutý.

Nedostatočná transparentnosť

Mesto nezverejňuje poradovník žiadateľov, ako ani rozhodnutia o prijatí žiadateľov do Zariadenia pre seniorov, žiadateľom zároveň chýbajú priebežné informácie o stave ich žiadosti. Obdobne sa to týka aj malometrážnych bytov pre seniorov a mladé rodiny (viď kapitola 17).

K dokumentu *Nakladanie s Malometrážnymi bytmi na V. Clementisa 51 vo vlastníctve mesta Trnava*, ktorý stanovuje pravidlá pre pridelenie bytov žiadateľom, je na stránke SSS zverejnený len nefunkčný link (viď kapitola 17).

Dokument *Pravidlá pri prijímaní klientov do zariadení opatrovateľskej služby* poskytuje SSS na stránke iba v stručnejšej verzii⁵⁵, v ktorej chýba napríklad pasáž o zverejňovaní evidencie žiadateľov.

Z dokumentu *Pravidlá pri prijímaní klientov do zariadení opatrovateľskej služby* nie je až na drobné výnimky ako je nastúpenie klienta do zariadenia jasné, za akých okolností môže dôjsť k zmene poradia v poradovníku.

SSS na stránke nezverejňuje zoznam úspešných žiadateľov o umiestnenie v zariadeniach opatrovateľskej služby.

Hoci organizácie prevádzkujúce Zariadenie pre seniorov aj Zariadenia opatrovateľskej služby tvrdia, že aktuálne uspokojujú všetky požiadavky žiadateľov, na ich stránke chýba archív rozhodnutí (pri zachovaní ochrany osobných údajov) či štatistiky o prijímaní klientov, ktoré by mohli rozptýliť prípadné pochybnosti verejnosti o transparentnosti procesu.

Hoci obe organizácie majú vlastnú internetovú stránku, o sociálnych zariadeniach nie sú zverejňované ďalšie informácie, ktoré by prispeli k vnímaniu ich transparentnosti (napr. ročný rozpočet, vedúci a personál zariadenia atď.).

Mesto nemá na stránke zverejnený Komunitný plán sociálnych služieb mesta Trnava, ktorý určuje potreby rozvoja sociálnych služieb v meste a ich personálne, finančné, prevádzkové a organizačné podmienky. Plán MsZ schválilo v októbri 2010.

Zoznam žiadateľov ani úspešných uchádzačov o umiestnenie dieťaťa v jasliach a materských školách mesto nezverejňuje, a to ani v anonymizovanej forme.

V prípade materských škôl sú nedostatočne využívané ich vlastné internetové stránky aj

⁵⁵ Viac informácií je dostupných na <http://sss.trnava.sk/wp/wp-content/uploads/2012/01/Pravidla%C3%A1-pr%C3%ADj%C3%ADmania-klientov-opatrovate%C4%BESkej-slu%C5%BEby.pdf>

oficiálna stránka mesta.

Záver

Poskytovanie miest v sociálnych i školských zariadeniach mesta Trnava je charakteristické nižšou úrovňou formalizovania pravidiel a zverejňovania informácií o tomto procese. Pre zvýšenie dôvery verejnosti je preto vhodné existujúce pravidlá precizovať a zverejniť a zároveň zvýšiť informovanie obyvateľov o priebehu týchto procesov.

2.16 Pravidlá transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte

Porozumieť procesu získavania a rozdeľovania zdrojov v meste je predpokladom pre aktívne občianstvo a dôveru v samosprávu. Predpokladom jeho porozumenia je dostatok informácií.

Stav v danej oblasti v meste Trnava

Proces tvorby rozpočtu sa v meste Trnava okrem vyšších právnych noriem (zákonov prijatých v NR SR) riadi nasledovnými vnútornými dokumentmi:

- *Rozpočtové pravidlá mesta Trnavy* (schválené uznesením MsZ č. 540/2005 v znení noviel schválených uzneseniami MsZ č. 108/2007, 757/2010 a 94/2011). Ide o vnútornú smernicu mesta, ktorá nebola prijatá vo forme VZN;
- *Metodický pokyn mesta Trnava na usmernenie programového rozpočtovania pri príprave návrhu rozpočtu mesta Trnava, jeho realizácie a hodnotenia*, ktorý spracoval ekonomický odbor k 1.1.2008.

Príprava rozpočtu

Návrh rozpočtu mesta pripravuje mestský úrad, vychádzajúc pritom z návrhov komisií mestského zastupiteľstva a výborov mestských častí. Jednotlivé odbory úradu zodpovedajú za konkrétne programy rozpočtu podľa ich náplne, pričom vedúci odborov sú zároveň gestormi daných programov. Podľa Metodického pokynu mesta Trnava na usmernenie programového rozpočtovania sa pri príprave rozpočtu vychádza aj z volebného programu zvolených zástupcov samosprávy, zo záväzných strategických dokumentov mesta (ako PHSR) a z ďalších priorít mesta, ako aj z kompetencií samosprávy.

Takto pripravený návrh rozpočtu sa následne konzultuje so zástupcami poslaneckých klubov v zastupiteľstve mesta, ktorí odborom úradu zašlú svoje pripomienky k návrhu. K návrhu sa potom vyjadruje finančná komisia a komisia životného prostredia pri zastupiteľstve, ktoré odporučia zastupiteľstvu prijať ho bez pripomienok, či s pripomienkami. Pred schvaľovaním v zastupiteľstve napokon návrh rozpočtu prerokuje mestská rada, ktorá k nemu podobne ako finančná komisia môže pripojiť pripomienky.

Podľa vyjadrení zástupcov mesta zohrávajú v procese tvorby rozpočtu dôležitú úlohu výbory mestských častí. Tie priebežne počas roka vznášajú požiadavky, ktoré jednotlivé odbory mestského úradu posudzujú a včleňujú do návrhu rozpočtu. Práve v tejto fáze procesu sa do tvorby rozpočtu môže vo väčšej miere zapojiť verejnosť, ktorá má možnosť na zasadnutiach výborov predkladať návrhy. Neexistujú však pravidlá, ktoré by vyhodnocovanie pripomienok občanov jasne upravovali. Zástupcovia verejnosti sú zároveň členmi výborov, väčšinu vo všetkých existujúcich výboroch však tvoria poslanci mestského zastupiteľstva. Konečné rozhodnutie o tom, ktoré požiadavky budú zaslané na mestský úrad, je tak de facto naďalej v ich rukách.

Osobitnou kategóriou v rozpočte je položka *Výbory mestských častí* v programe *Doprava*, v ktorej mesto vyčleňuje prostriedky na riešenie požiadaviek občanov týkajúcich sa

problematiky dopravy a infraštruktúry vznesených prostredníctvom výborov mestských častí a interpelácií poslancov. V roku 2014 bolo v tejto položke vyčlenených po upravení rozpočtu 17 971 eur. Požiadavky vznesené v rámci danej položky spracúva a vyhodnocuje odbor dopravy mestského úradu, ktorý rozhoduje o tom, ktoré požiadavky budú do návrhu rozpočtu zahrnuté.

Proces zapojenia výborov mestských častí do tvorby rozpočtu však nie je formálne upravený a neexistujú tak jasné a jednotné pravidlá, ktoré by upravovali zber, vyhodnocovanie a začleňovanie požiadaviek výborov mestských častí do návrhu rozpočtu. Úloha verejnosti v procese je obmedzená a rovnako nie je formálne upravená.

Participatívny rozpočet spočívajúci v priamom dopade účasti verejnosti na použitie časti prostriedkov z rozpočtu mesto nevyužíva. Účasť verejnosti na tvorbe rozpočtu cez výbory mestských častí, osobitne v programe *Doprava*, nespĺňa charakteristiky participatívneho rozpočtovania.

Mesto pripravuje návrh rozpočtu aj s podrobným komentárom, slovným opisom, tak, aby bol zrozumiteľný aj pre verejnosť. Návrh rozpočtu mesta schvaľuje podľa zákona mestské zastupiteľstvo. Mesto dodržiava ustanovenie zákona o zverejňovaní návrhu rozpočtu na úradnej tabuli mesta minimálne 15 dní pred zasadnutím mestského zastupiteľstva, na ktorom sa má rozpočet schvaľovať. Rovnako návrh zverejňuje aj na internetovej stránke mesta.

Mesto neposkytuje žiadne pripravené formuláre, pomocou ktorých by obyvatelia mohli podávať pripomienky k návrhu rozpočtu. Pripomienkovať ho môžu formou emailu, listu alebo na stránke mesta prostredníctvom „odkazu pre starostu“. Zamestnanci MsÚ však tvrdia, že by akceptovali aj pripomienky, ktoré nemajú striktnú formálnu podobu. Prípadné pripomienky zo strany občanov sa vyhodnocujú v dôvodovej správe k návrhu zmeny rozpočtu.

Za posledné roky mesto nezaznamenalo žiadne pripomienky k rozpočtu od jeho obyvateľov. Jedným z možných vysvetlení je absencia stratégie, ktorá by sa systematicky snažila o vysvetlenie rozpočtu a o informovanie obyvateľov o možnostiach jeho ovplyvnenia. Mesto organizuje stretnutia s primátorom mesta, zástupcami mestského úradu a poslaneckých klubov, na ktorých sa pripravujú podklady obsahujúce zhodnotenie zrealizovaných opatrení v rámci rozpočtu a zároveň plánované aktivity. Nejde o špecializované stretnutia, ktorých primárnym cieľom by bolo informovanie verejnosti o rozpočte a jeho tvorbe. Jesenné stretnutia primátora s občanmi v jednotlivých mestských častiach sa však podľa predstaviteľov radnice požiadavkám občanov súvisiacim s prípravou nového rozpočtu venujú.

Občania majú možnosť pripomienkovať návrhy zmeny rozpočtu, ktoré sa zverejňujú na úradnej tabuli a internetovej stránke mesta. Podľa vyjadrení zástupcov mesta sa návrhy zmeny rozpočtu zverejňujú podobne ako návrh rozpočtu zvyčajne aspoň 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva, hoci v aktuálnom roku sa vzhľadom na predĺženie rokovania politických klubov dvakrát stalo, že lehota bola o niekoľko dní kratšia. Situácia bola podľa vyjadrení zástupcov radnice spôsobená rozsiahlou obmenou mestského zastupiteľstva po komunálnych voľbách a v budúcnosti sa jej budú snažiť vyvarovať. Rovnako ako pri návrhu rozpočtu doposiaľ mesto pripomienky k návrhom zmien rozpočtu neobdržalo.

Zmeny rozpočtu

Primátor mesta má podľa *Rozpočtových pravidiel mesta Trnavy* možnosť prijať rozpočtové opatrenia v rozsahu:

- presun rozpočtových prostriedkov v rámci programu najviac do výšky 10% schváleného rozpočtu príslušného programu
- presun rozpočtových prostriedkov medzi jednotlivými programami rozpočtu do výšky 5% schváleného rozpočtu programu, z ktorého majú byť rozpočtové prostriedky presunuté, najviac však do sumy 16 600 eur
- prekročenie alebo zadržanie rozpočtových prostriedkov do výšky 2,5 % schváleného rozpočtu s podmienkou zabezpečenia vyrovnanosti rozpočtu mesta

Zmeny rozpočtu vykonané primátorom nie sú osobitne zverejňované a nie sú identifikované ani v zverejnených aktualizáciách rozpočtu, respektíve vo vyhodnotení plnenia rozpočtu mesta Trnavy za 1. polrok a v monitorovacej správe za 1. polrok.

Čerpanie rozpočtu

Mesto zverejňuje informácie o stave naplňovania príjmov a čerpania rozpočtu vo vyhodnotení plnenia rozpočtu mesta Trnavy za 1. polrok a v monitorovacej správe za 1. polrok. Nezverejňuje tak informácie o plnení rozpočtu na mesačnej báze, vďaka čomu by mohli občania pravidelne kontrolovať, ako mesto hospodári s vyčlenenými prostriedkami. Mesto nepoužíva na informovanie verejnosti o stave čerpania rozpočtu a naplňovania príjmov tzv. transparentný účet, ktorý umožňuje občanom rýchly a jednoduchý prístup k prehľadu všetkých transakcií mesta.

Záverečný účet mesta sa zverejňuje podobne ako návrh rozpočtu pre možnosť pripomienkovania verejnosťou 15 dní pred zasadnutím zastupiteľstva na úradnej tabuli a internetovej stránke mesta. Prebytok rozpočtu putuje zväčša do rezervného fondu mesta, obyvatelia tak v tejto fáze prakticky nemajú možnosť podieľať sa na rozhodovaní o využití týchto prostriedkov napríklad ich alokovaním do účelovo viazaného fondu. Využitie peňazí z prebytku má verejnosť možnosť pripomienkovať pri zostavovaní nasledujúceho rozpočtu, hoci o to zatiaľ záujem neprejavila.

Mesto nemá spracovaný samostatný dokument obsahujúci register investícií. Plánované investície sú súčasťou rozpočtu mesta. Existencia samostatného dokumentu obsahujúceho plán investičných akcií mesta umožňuje verejnosti ľahšiu kontrolu nakladania s prostriedkami mesta.

Slabé miesta v pravidlách transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte

Nedostatočné zapojenie verejnosti

Verejnosť je do prípravy rozpočtu mesta zapojená takmer výhradne vo fáze jeho predprípravy a to cez požiadavky, ktoré obyvatelia vznášajú na rokovaníach výborov mestských častí.

Pravidlá na presadzovanie požiadaviek občanov cez VMČ nie sú formalizované, obyvatelia ich predkladajú ad hoc počas celého roka. Výber požiadaviek, ktoré sa napokon dostanú na rokovanie programového tímu k príprave rozpočtu, záleží najmä od poslancov zastupiteľstva tvoriacich vo všetkých existujúcich VMČ väčšinu.

Chýbajú pravidlá pre zber, vyhodnocovanie a začleňovanie požiadaviek VMČ do návrhu rozpočtu.

Zapojenie verejnosti do prípravy rozpočtu v ďalších fázach je len minimálne. Mesto Trnava si plní povinnosť a návrh rozpočtu zverejňuje na úradnej tabuli mestského úradu i na internetovej stránke najmenej 15 dní pred rokovaním mestského zastupiteľstva, predstavitelia radnice si však nepamätajú, že by bola niekedy v tejto fáze doručená k návrhu aj pripomienka občana. Súvisieť to môže aj s chýbajúcou stratégiou a kampaňou na aktívnejšie zapojenie obyvateľov do prípravy rozpočtu.

Mesto neposkytuje obyvateľom predvolené formuláre, ktoré by im uľahčili pripomienkovanie rozpočtu.

Pravidelné stretnutia obyvateľov s primátorom mesta, ako aj rokovania VMČ nebývajú tematicky venované problematike rozpočtu, vysvetľovaniu rozpočtových zámerov a snahe o väčšie zapojenie verejnosti do tohto procesu.

Mesto Trnava nevyužíva ani stále populárnejšie participatívne rozpočtovanie, kedy sa o prerozdelení časti prostriedkov z rozpočtu rozhoduje na základe návrhov a hlasovania obyvateľov. Rozpočtová položka Výbory mestských častí v programe Doprava, cez ktorú sa financujú dopravné požiadavky občanov vznesené na rokovaní výborov mestských častí, podmienky participatívneho rozpočtovania nespĺňa. O použití týchto prostriedkov nerozhodujú obyvatelia, ale opäť iba mestskí úradníci a poslanci na základe osobného uváženia.

Obyvatelia nie sú aktívne zapojení ani do pripomienkovania prebytkov rozpočtu, zamestnanci MsÚ si nepamätajú ani na jednu takúto vznesenú pripomienku. Prebytok rozpočtu automaticky končí v rezervnom fonde, ktorý zväčša slúži na splácanie úverov. Verejnosť tak de facto neovplyvňuje použitie prebytku.

Nedostatočná transparentnosť

Rozpočtové pravidlá mesta Trnavy ako aj *Metodický pokyn mesta Trnava na usmernenie programového rozpočtovania* sú prijaté len ako interné dokumenty. Verejnosť tak má sťaženú možnosť získania informácií o pravidlách tvorby rozpočtu.

Návrhy na zmeny rozpočtu mesto v niektorých prípadoch nezverejnilo obdobne ako samotný rozpočet v lehote najmenej 15 dní pred ich schvaľovaním. Možnosti zapojenia verejnosti do pripomienkovania zmien rozpočtu sa tak znižujú.

Primátor mesta disponuje počas roka pomerne výraznými právomocami na úpravy rozpočtu. Tieto zmeny nie sú na internetovej stránke mesta priebežne zverejňované a zachytené sú len v aktualizáciách rozpočtu, ktoré mesto zverejňuje obvykle trikrát do roka, pričom v nich nie je

jasne vyznačené, ku ktorým zmenám došlo na základe rozhodnutia primátora. Tieto rozhodnutia sú tak na rozdiel od zmien vykonaných mestským zastupiteľstvom pod menšou kontrolou verejnosti.

Mesto nevyužíva transparentný účet, ktorý by poskytoval občanom jednoduchý prístup k prehľadu všetkých uskutočnených transakcií.

Mesto zverejňuje priebežné informácie o plnení rozpočtu iba raz za rok, spravidla polročne. Verejná kontrola plnenia rozpočtu je tak obmedzená.

Verejnú kontrolu moci sťažuje aj to, že mesto nemá spracovaný register plánovaných investícií a tie je nutné prácne vyhľadávať v rozpočte.

Záver

Mesto Trnava sa v oblasti transparentného rozpočtovania a informovania o rozpočte riadi predovšetkým internými dokumentami. Pravidlá tvorby návrhu rozpočtu a celého rozpočtového procesu, ktoré by jasne vymedzovali úlohu jednotlivých orgánov mesta v tomto procese a urobili ho tak transparentnejším, sú v nich riešené len okrajovo. Mesto nepristupuje k informovaniu a zapojeniu verejnosti do procesu tvorby rozpočtu proaktívne, systematicky neposkytuje občanom informácie, ktoré by išli nad rámec zákonných povinností a nemotivuje ich k väčšej participácii na celom procese.

Zhrnutie

V období apríl - júl 2015 uskutočnila TIS audit v meste Trnava. Podkladové informácie experti TIS získavali od zamestnancov a predstaviteľov mesta Trnava prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou osobných stretnutí a konzultácií s vybranými zástupcami mestského úradu zodpovednými za konkrétne oblasti politiky mesta. Predkladaná auditová správa tak poskytuje pohľad na vybrané politiky z hľadiska priestoru pre korupciu. Na meranie jej veľkosti sme použili známy Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Pričom *M* je veľkosť monopolnej sily, *VvR* znamená voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí a *T* transparentnosť (zodpovedanie sa). Keďže boli predmetom monitoringu politiky zabezpečované mestom Trnava, *M* je konštantnou veličinou a naša pozornosť sa sústredila na identifikáciu „veľkosti“ voľnosti v rozhodovaní a miery transparentnosti.

Celkovo možno uviesť, že v meste Trnava vládne pro-klientsky orientovaná kultúra administratívy. Napriek uvedenému možno konštatovať niekoľko slabých miest, ktoré zhrňujeme v nasledovnom texte.

V oblasti **politiky nakladania s majetkom mesta** – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania – vidíme rezervy napríklad v absencii pravidiel toho, ako vopred konzultovať majetkové prevody s príslušným výborom mestskej časti.

Z hľadiska priestoru pre korupciu je v oblasti **personálnej politiky** rizikom skutočnosť, že pravidlá, kedy by mesto malo využívať výberové konanie, nie sú dostatočne precízne. Verejnosť tak nemá takmer žiadne informácie o procesoch a výbere zamestnancov (hlavne na referentskej úrovni) a dokáže len veľmi ťažko posúdiť kredibilitu a kvalifikovanosť výberu.

Najväčším nedostatkom v oblasti **sprístupňovania informácií** občanom je zverejňovanie zmlúv povinnými osobami založenými mestom, kde poukazujeme na nejasnosť metodického usmernenia mestom a neexistujúce kontrolné mechanizmy.

Formálno-právna úprava riešenia konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry **volených predstaviteľov** nie je v meste Trnava dostatočne zabezpečená. Zároveň je možné konštatovať nedostatok verejne dostupných informácií o činnosti a výsledkoch práce Komisie mestského zastupiteľstva pre ochranu verejného záujmu pri výkone verejných funkcií.

V problematike **etiky zamestnancov** mesta prijatý etický kódex obsahuje povinnosti iba v deklaratórnej podobe bez uvedenia postupov ako ich splniť. Viaceré ustanovenia neobsahujú detailnejšiu úpravu, ktorá by bola žiadaná (napr. konflikt záujmov, dary). Rovnako absentuje systematické a pravidelné vzdelávanie zamestnancov v danej oblasti a poradenská činnosť.

Pri rozhodovaní o dotáciách existuje niekoľko slabých miest - spojených jednak s možným konfliktom záujmov decizorov, ako aj s rezervami v oblasti transparentnosti. Podobné závery

je možné skonštatovať pri rozhodovaní o odpúšťaní daní, poplatkov, pohľadávok a nájomného na nebytové priestory v meste Trnava.

V oblasti **právnických osôb v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti** by mesto Trnava malo poskytovať metodické vedenie v oblasti poskytovania informácií, vyžadovať štandardizácie obsahu a formy informácií zverejňovaných jednotlivými právnickými osobami na webstránkach a tiež “vytvárať nátlak” na prijatie spresňujúcich etických kódexov, ktoré doladujú “tvrdý” (fixný) zákonný rámec.

V rámci **problematiky verejného obstarávania** boli identifikované viaceré slabé miesta mesta. Jednak ide o potrebu naučiť sa správne používať ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku a zmeniť systém prideľovania bodov pri použití týchto kritérií, aby nemohlo dochádzať k špekulatívnym ponukám. Ďalej TIS identifikovala slabé miesta v systéme zverejňovaných informácií o verejnom obstarávaní a v neexistencii etického kódexu verejného obstarávania.

Zistenia TIS poukazujú na viaceré slabé miesta pri **výbere partnerov zo súkromného sektora** pri zabezpečovaní služieb občanom. Ide predovšetkým o neexistenciu verejnej politiky mesta v danej oblasti a ďalej skutočnosť, že mesto nie vždy uskutočňuje verejnú súťaž na výber partnera pri poskytovaní verejných služieb a pri vytváraní tzv. inštitucionálnych PPP.

V oblasti **bytovej politiky** predstavuje priestor pre korupciu pomerne veľká voľnosť v rozhodovaní bytovej komisie pri prideľovaní bytov, keďže neexistujú presnejšie formalizované kritéria a ich váhy pri prideľovaní bytov. Taktiež sa na členov bytovej komisie nevzťahujú žiadne pravidlá, ktoré by definovali ich povinnosti alebo obmedzenia v prípade potenciálneho konfliktu záujmov.

Nízka formalizácia pravidiel a aktívne zverejňovanie informácií sú charakteristické aj pre **sociálne aj školské zariadenia** mesta Trnava.

V **politika transparentného rozpočtovania a informovania o rozpočte** chýbajú formalizované pravidlá tvorby návrhu rozpočtu, ktoré by jasne vymedzovali úlohu jednotlivých orgánov mesta v tomto procese. Mesto taktiež aktívne nezapája verejnosť do procesu tvorby rozpočtu a neposkytuje občanom informácie, ktoré by išli nad rámec zákonných povinností.

Použité zdroje

ASOCIÁCIA PRE PODPORU PROJEKTOV SPOLUPRÁCE VEREJNÉHO
A SÚKROMNÉHO SEKTORA. PPP slovník.

<http://www.asociaciappp.sk/?a=pppslovník&s=4>

FISHER, F. *Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve*. Kniha 1. Koncepty a stratégie. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008.

FOCUS. *Percepcia Korupcie na Slovensku: Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko*. Február 2015. <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/FOCUS-Percepcia-korupcie-na-Slovensku-feb.2015.pdf>

KLITGAARD, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1998.

NAJvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky. *Protokol o výsledku kontroly plnenia opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov z kontrol vykonaných NKÚ SR v rokoch 2010 – 2014 TT-IT, s.r.o. Trnava*. jún 2015. <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/95792-144561-55.pdf>

SAMOSPRÁVA PRE DOBRÚ SPRÁVU. *Všeobecne záväzné nariadenie obce o niektorých podmienkach účasti obyvateľov obce a ďalších osôb na samospráve obce*. <http://samoprava.institute.sk/vseobecne-zavazne-nariadenie-obce-o-niektorých-podmienkach-ucasti-obyvateľov-obce-a-ďalších-osôb-na#.VbJhbvtlBd>

SME. *Kotleba si urobil z krajských novín reklamný pútač*. publikované 8.4.2014. <http://www.sme.sk/c/7164250/kotleba-si-urobil-z-krajských-novin-reklamny-putac-tisa-oslavuje.html>

SPÁČ, S. a RÉVĚSZOVÁ, Z. *Teplárenské firmy zverejňujú zmluvy ľahkovážne*. Publikované 9.4.2014. <http://www.transparency.sk/sk/teplarenske-firmy-zverejnuju-zmluvy-lahkovazne/>

ŠÍPOŠ, G. a ČOKYNA, J. *Nemáte nárok vidieť naše faktúry za tonery. S úctou, Trnava*. Publikované 13.08.2013. <http://transparency.blog.sme.sk/c/335168/Nemate-narok-vidiet-nase-faktury-za-tonery-S-uctou-Trnava.html>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Otvorená Samospráva portál*. <http://mesta2014.transparency.sk/sk/sets/mesta-2014/Trnava/info>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. *Radničné noviny – tlačené periodiká vydávané samosprávami (monitoring)*. 2008. http://backup.transparency.sk/aktuality/sprava3_rnfin1.pdf

UN-HABITAT and Transparency International. *Tools to Support Transparency in Local Governance*. Urban Governance Toolkit Series, Nairobi: March 2004.

VLACH, J., PAVEL, J., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.. *Príručka pre správne používanie projektov PPP*. 2008. <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/PriruckaPPP.pdf>

ZEMANOVIČOVÁ, D. *Ekonomické aspekty korupcie*. Ekonomický časopis, 2/2002.

ZEMANOVIČOVÁ, D. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: *Volnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.(eds.).*Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

Zoznam použitých skratiek

ENP - ekonomicky najvýhodnejšie ponuky

FO - fyzické osoby

ISS - informačný systém mesta

Komisia - Komisiu MsZ pre ochranu verejného záujmu pri výkone verejných funkcií

MHD – mestská hromadná doprava

MsR – *Mestská rada*

MŠ – materská škôlka

MsÚ – Mestský úrad

MsZ – Mestské zastupiteľstvo

MTT - Mestská televízia Trnava

NKÚ – Národný kontrolný úrad

OS - obchodné spoločnosti

OPI - opakované použitie informácií

OVS – *obchodná verejná súťaž*

PHSR - plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja

PO - právnické osoby

PO - príspevkové organizácie

PP – pracovný poriadok

PPP - verejno-súkromné partnerstvo (public-private partnership)

Príkaz 25/08 - Príkaze primátora č. 25/2008 v z. n. p. na zabezpečenie jednotného postupu pri realizácii zákona č. 211/2000 Z. z.

RO - rozpočtové organizácie

ROPO - rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie

ROPO - Organizačný a rokovací poriadok Komisie MsZ na ochranu verejného záujmu pri výkone verejných funkcií

ROPO MsZ - Organizačného a rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva mesta Trnava

Sadzobník - Sadzobníka úhrad za sprístupňovanie informácií v zmysle ZSPI zo dňa 10. 1. 2013

SC - stavebné činnosti

TIS - Transparency International Slovensko

ÚPD - územnoplánovacia dokumentácia

VMČ - výbory mestských častí

VZN - všeobecne záväzné nariadenie

VZN č. 241 - VZN č. 241 o určení obvyklého nájomného za prenájom nebytových priestorov vo vlastníctve mesta Trnava

VZN č. 290 - VZN č. 290 o zmluvných prevodoch vlastníctva

v z.n.p - v znení neskorších predpisov

Zásady - Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom

ZKZ - Zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov)

ZMO - Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí

ZOZ - Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

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

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme