

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

PREVENTÍVNE OPATRENIA V BOJI PROTI KORUPCII

RIGORÓZNA PRÁCA

39fffa02-0c20-4cf0-af8b-acc048fb9b64

Študijný program: Právo

Študijný odbor: Právo

Pracovisko: Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky
a forenzných disciplín

Banská Bystrica, 2018

Mgr. Ing. Peter Kovařík

ČESTNÉ PREHLÁSENIE

Čestne prehlasujem, že som predloženú rigoróznú prácu spracoval samostatne s použitím literatúry a ďalších informačných zdrojov uvedených v zozname bibliografických odkazov.

V Banskej Bystrici, dňa 24. apríla 2018



.....

ABSTRAKT

KOVAŘÍK, Peter: Preventívne opatrenia v boji proti korupcii [Rigorózna práca]. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Právnická fakulta, Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín. Stupeň odbornej kvalifikácie: Doktor práv (v skratke „JUDr.“). Banská Bystrica: 2018, 69 s.

Práca popisuje možnosti prijímania opatrení na zefektívnenie prevencie korupcie v právnych normách trestno-právneho charakteru. V oblasti verejného práva netrestného charakteru sa sústreďuje na oblasť ochrany oznamovateľov, majetkových priznaní a preukazovania pôvodu majetku. Práca sa zaoberá aj možnosťami nastavenia štátnej stratégie prevencie korupcie a jej kľúčovými prvkami. Popisuje aj možnosti nového systému protikorupčného manažérstva podľa medzinárodnej normy ISO 37001.

Kľúčové slová: Korupcia. Úplatkárstvo. Prevencia korupcie. Protikorupčná stratégia. Analýza korupčných rizík. ISO 370001.

ABSTRACT

KOVAŘÍK, Peter: Preventive measures in the fight against corruption [Rigorous thesis]. The University Matej Bel in Banská Bystrica. Law Faculty, Department of Criminal Law, Criminology, Criminalistics and Forensic Disciplines. The degree of professional qualification: Juris Doctor (abbreviated as “JD”). Banská Bystrica: 2018, 69 pages.

The thesis describes the possibilities of taking measures to make the prevention of corruption more effective in criminal law legal norms. In the field of public law, the non-criminal nature focuses on the area of protection of whistleblowers, financial disclosure, and proof of the origin of property. The thesis also deals with the possibilities of setting up the state strategy of prevention of corruption and its key elements. It also describes the possibilities of a new system of anti-corruption management according to the international standard ISO 37001.

Keywords: Corruption. Bribery. Prevention of corruption. Anti-Corruption Strategy. Analysis of Corruption Risks. ISO 37001.

PREDHOVOR

Ak prokurátorovi úradu špeciálnej prokuratúry položíte otázku, čo je to korupcia, odpovie vám, že je to niektorý z trestných činov vymenovaných v treťom diele ôsmej hlavy Trestného zákona. Zástupca mimovládnej organizácie vám povie, že je to zneužitie moci na osobné obohatenie. Ak začnete pátrať po vysvetlení tohto pojmu, narazíte aj na vysvetlenie, že tento pojem v našom právnom poriadku nie je presne definovaný.

Ešte nejasnejšie odpovede dostanete, ak sa opýtate, čo všetko zahŕňa pojem prevencia korupcie. Policajt by vám možno odpovedal, že najlepšia prevencia je tvrdá represia. Ale je to skutočne tak? Zástupca mimovládnej organizácie by vám zrejme povedal, že je to kombinácia opatrení zabezpečujúcich transparentnosť, zodpovednosť a dobré vládnutie. Skúste hľadať na webe viac a zistíte, že aj keď množstvo autorov rozoberá najmä trestnoprávne aspekty korupčných trestných činov, nájst' ucelené systémové riešenia nie je až také jednoduché. Pri tejto definícii je to ako s manželkou poručíka Colomba, všetci o nej hovoria a nikto ju nevidel. Mnohí úradníci verejnej správy deklarujú aktivity, ktoré v rámci prevencie robia, vznikajú rozsiahle plány, ale málokto ich aj prečíta ďalej ako po tretiu stranu.

V tejto práci sa pokúsim na problematiku pozrieť z viacerých uhlov pohľadu a verím, že čitateľ tejto práce to nevzdá na tretej strane.

Autor

OBSAH

ÚVOD

1	VYMEDZENIE POJMOV	10
1.1	Pojem korupcia.....	10
1.2	Prevencia korupcie	12
1.3	Korupčné riziko.....	13
1.4	Konflikt záujmov.....	14
2	NIEKTORÉ PRÁVNE NORMY MAJÚCE VZŤAH K PREVENCI KORUPCIE.....	16
2.1	Trestnoprávne normy	16
2.1.1	Trestný zákon	16
2.1.2	Trestný poriadok	20
2.1.2.1	Zabezpečovanie informácií	20
2.1.2.2	Agent.....	26
2.1.2.3	Spolupracujúci obvinený.....	30
2.2	Právne normy netrestného charakteru	31
2.2.1	Zákon na ochranu oznamovateľov	31
2.2.2	Majetkové priznania.....	34
2.2.2.1	Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov	36
2.2.2.2	Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme	38
2.2.2.3	Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.....	39
2.2.2.4	Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície.....	41
2.2.2.5	Zákon č. 385/2000 Z. z. - Zákon o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov	42
2.2.2.6	Zákon č. 154/2001Z. z. - o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry	43
2.2.2.7	Snaha o zjednotenie úpravy majetkových priznaní verejných činiteľov	44
2.2.3	Zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku	45
2.2.4	Možné preventívne opatrenia	46
3	INÉ AKO LEGISLATÍVNE OPATRENIA	49
3.1	Protikorupčný systém v Slovenskej republike	49
3.1.1	Stratégia boja proti korupcii	51
3.1.2	Riadenie korupčných rizík	53
3.1.3	Protikorupčné opatrenia	55

3.1.4 Ciele protikorupčného systému	55
3.2 Systém manažérstva proti korupcii ISO 37001	56
ZÁVER	60
ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	67

ÚVOD

Keď sa v roku 2010 na Slovensku uskutočnili parlamentné voľby, v programovom vyhlásení vlády SR sa slovo korupcia objavilo 20-krát. Hlavnú zodpovednosť za boj proti korupcii prevzal minister vnútra, ten poveril výkonom protikorupčných opatrení prezidenta policajného zboru a ten riaditeľ úradu boja proti korupcii. V lete tohto roku som bol vymenovaný za riaditeľ úradu boja proti korupcii a tak jednou z prvých úloh „nerepresívneho charakteru“ bolo pripraviť návrh strategického plánu boja proti korupcii, napriek tomu, že na úrade vlády existovala sekcia kontroly a boja proti korupcii, od ktorej by sa dalo logicky očakávať, že túto iniciatívu preberie sama. Pre nás, ktorí sme v tomto úrade slúžili, nebolo nič nezvyčajné, že ak sa v nejakom dokumente objavilo slovo korupcia, bez ohľadu na to, o aký dokument išlo, skončil na stole riaditeľ úradu. V auguste 2011 vláda prijala „Strategický plán boja proti korupcii“¹, uložených bolo 7 úloh, medzi nimi aj úloha vykonať systémové opatrenia na zníženie korupcie na základe vnútornej analýzy.

V programovom vyhlásení vlády z roku 2012 sa slovo korupcia vyskytlo 6 krát. 15. júla 2015 bol vládou odsúhlasený aktualizovaný „Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu.“² V uznesení vlády sa opäť objavila úloha ukladajúca vykonať vnútornú analýzu a navrhnúť opatrenia na obmedzenie korupčného správania sa.

Aj v roku 2016 sa slovo korupcia objavilo v programovom vyhlásení vlády, bolo to celkom 22-krát. Na plnení úloh sa podieľalo viacero subjektov – ministerstvo spravodlivosti, ministerstvo vnútra, úrad vlády, splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu a administratíva zostala na národnej protikorupčnej jednotke. Pod vedením ministra vnútra pracovali multilaterálne integrované pracovné skupiny odborníkov a jedna z nich bola zameraná na boj proti korupcii. V roku 2017 táto skupina mala 50 členov. Samozrejme platí, že nie počet slov alebo počet členov pracovnej skupiny odráža skutočný záujem bojovať s korupciou, ale reálne činy.

Ale povedzme si na rovinu. Nie je vôbec jednoduché vymyslieť zmysluplné a efektívne úlohy, ktoré skutočne budú viesť k zníženiu stavu korupcie, ťažšie je určiť

¹ Dostupné na internete: http://www.bojprotikorupcii.vlada.gov.sk/data/files/2231_8690.pdf [cit. 2018-02-21].

² Dostupné na internete: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum189282?prefixFile=m> [cit. 2018-02-21].

zodpovedné osoby (také, ktoré majú aj skutočný záujem) a ešte ťažšie je presadzovať vykonávanie takýchto opatrení v praxi.

Keďže prevencia korupcie zahŕňa široký rámec opatrení v rôznych oblastiach občianskeho života, cieľom tejto práce je zmapovať nielen významnejšie právne predpisy, ktoré majú vplyv na úroveň korupcie, ale hľadať priestor na ich zefektívnenie. V trestnoprávnej oblasti považujem za užitočné hlbšie sa pozrieť na hmotnoprávne i procesnoprávne ustanovenia, najmä z pohľadu aplikačných problémov pri ich praktickom využívaní. Majetkové priznania sú významným prevenčným protikorupčným nástrojom. Právna úprava systému kontroly majetku a majetkových priznaní osôb konajúcich vo verejnom záujme je však veľmi roztrieštená v rôznych právnych predpisoch. Cieľom tejto práce je preto aj posúdenie tejto úpravy a hľadanie priestoru na zjednocovanie na báze jej zefektívnenia.

Aby boj proti korupcii mal „hlavu a päť“ a nemenil sa spravidla po nástupe každej novej politickej garnitúry, štát by mal mať právne ukotvenú stratégiu a nástroje na jej presadzovanie. Za jeden z cieľov tejto práce preto považujem aj preskúmanie možností obsahu takéhoto dokumentu a jeho ukotvenia do všeobecne záväzného právneho dokumentu. Existencia samotnej protikorupčnej stratégie však nič nevyrieši, dôležité je nastavenie celého protikorupčného systému v tých inštitúciách, ktoré má štát možnosť priamo ovplyvňovať, teda v orgánoch verejnej moci, preto cieľom tejto práce je aj návrh riešenia, ako to urobiť.

Existuje veľké množstvo literatúry, väčšina sa týka najmä trestnoprávnych aspektov. O prevencii korupcie sa viac hovorí v publikáciách mimovládnych organizácií. V tejto práci plánujem zamerať sa na praktické skúsenosti a preto považujem za najdôležitejšie pracovať s existujúcimi právnymi predpismi. Mojm cieľom nie je tieto právne predpisy opisovať a ani vymýšľať vzletné frázy o nevyhnutnosti bojovať s korupciou. Základnou literatúrou, ktorú používam, sú preto zákony SR, judikáty, dohovory medzinárodných organizácií a dokumenty medzinárodných inštitúcií.

V roku 2010 som otvorene hovoril, že prevenciu korupcie nemá riešiť represívna zložka policajného zboru. Dnes, keď pracujem ako riaditeľ odboru prevencie korupcie v kancelárii predsedu vlády, môžem len potvrdiť, že tým „motorom“ ktorý poháňa súkolie verejnoprávnych inštitúcií v protikorupčnom úsilí musí byť úrad vlády. Pre mňa samotného je to veľká výzva a vlastne aj dôvod prečo som si vybral tému tejto rigoróznejšej práce.

1 VYMEDZENIE POJMOV

1.1 Pojem korupcia

Táto práca sa zaoberá rôznymi aspektmi boja proti korupcii, preto považujem za potrebné sa tomuto pojmu venovať širšie, než je to vymedzené v Trestnom zákone (ďalej len TZ) cez príslušné skutkové podstaty trestných činov uvedených v § 328 až 336b.³ Trestný zákon je všeobecne dostupný, rovnako ako komentáre, preto citovanie a vysvetľovanie uvedených trestných činov vynechám. V Trestnom zákone pojem „korupcia“ nie je samostatne vymedzený, do skutkových podstat trestných činov sa však premietajú definície uvedené v medzinárodných dohovoroch.

4. novembra 1999 bol v Štrasburgu prijatý **Občianskoprávny dohovor o korupcii**⁴, v ktorom je pojem **korupcia** vymedzený. Podľa tohto medzinárodného dohovoru pojem korupcia „*znamená priame alebo nepriame žiadanie, ponúkanie, poskytovanie alebo prijímanie úplatku alebo inej nenáležitej výhody, alebo ich príslubu, ktoré deformuje riadne vykonávanie povinnosti alebo správanie požadované od príjemcu úplatku, nenáležitej výhody alebo ich príslubu.*“⁵

Trestnoprávny dohovor o korupcii⁶, rovnako prijatý v Rade Európy v Štrasburgu, otvorený k podpisu 27. januára 1999, ukladá prijatie nevyhnutných opatrení na stanovenie činov ako trestných. Vymedzuje pojmy aktívne a pasívne **úplatkárstvo** národných a zahraničných verejných činiteľov, úplatkárstvo členov zahraničných zastupiteľských orgánov, úradníkov medzinárodných organizácií, medzinárodných parlamentných zhromaždení, sudcov a úradníkov medzinárodných súdov, úplatkárstvo v súkromnom sektore i pojem nepriameho úplatkárstva (čl. 2 až 12 tohto dohovoru), ak ich spácha ktokoľvek úmyselne, priamo, nepriamo, u vybraných osôb sa vyžaduje samozrejme spôsobilosť takéhoto špeciálneho subjektu,

- v prípade **aktívneho úplatkárstva** formou žiadania alebo prijatia nenáležitej výhody akéhokoľvek druhu pre seba alebo iného, alebo prijatia ponuky alebo sľubu takejto výhody,
- v prípade verejných činiteľov, aby konal alebo sa zdržal konanie vo výkone svojich funkcií,

³ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/300/20180101> [cit. 2018-02-15].

⁴ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/370/20030827> [cit. 2018-02-15].

⁵ Tamtiež, hlava I, čl. 2.

⁶ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/375/20020629> [cit. 2018-02-15].

- v súkromnom sektore, ak ich spáchajú osoby počas obchodnej činnosti, ktorú riadia alebo ak pracujú v akomkoľvek postavení pre právnické osoby, tým že porušili svoje povinnosti,
- v prípade špecifického subjektu zahraničných verejných činiteľov, členov zahraničných zastupiteľských orgánov, sa vyžaduje takéto postavenie,
- v prípade **pasívneho úplatkárstva**, sú stanovené obdobné podmienky, akurát ako forma páchania sa vyžaduje žiadanie alebo prijatie úplatku alebo prijatie ponuky alebo sľubu,
- v prípade **nepriameho úplatkárstva** sa trestného činu dopustí ktokoľvek, poskytnutím nenáležitej výhody komukoľvek, „*kto uvádza alebo potvrdí, že môže vykonávať nenáležitý vplyv na rozhodovanie osôb uvedených vyššie, ako aj požadovanie, prevzatie alebo prijatie ponuky alebo sľubu takejto výhody v úmysle použiť takýto vplyv*“⁷ (čl. 12).

Dohovor OSN proti korupcii⁸ sa opiera o podobné vymedzenie pojmu **úplatkárstva** domácich (čl. 15) a zahraničných verejných činiteľov (čl. 16), pričom za trestné sa považuje také konanie **verejného činiteľa**, ak tento „*koná alebo sa zdržal konania pri výkone svojich úradných povinností*“⁹ forma páchania je obdobná, ako je uvedené vyššie.

Európska komisia v usmernení pre členské štáty v súvislosti Európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi vymedzuje pojem **korupcia** ako „*zneužitie (verejného) postavenia na osobný prospech*.“¹⁰ Tento pojem som odcitoval preto, že z hľadiska svojej výstižnosti a jednoduchosti je na účel tejto práce plne vyhovujúci.

Úplatkárstvom podľa čl. 3.1 medzinárodnej normy **ISO 37001** (pozri kapitola 3.2) sa rozumie „*ponúkanie, sľubovanie, dávanie, prijímanie alebo požadovanie neoprávneného zvýhodnenia akejkoľvek hodnoty (finančného alebo nefinančného charakteru), priamo alebo nepriamo, bez ohľadu na lokalitu, v rozpore so zaužívaným právom, ako stimul alebo odmena pre osobu, ktorá koná alebo sa zdráha konať v súvislosti s výkonom svojich povinností*.“¹¹

⁷ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/375/20020629> [cit. 2018-02-15].

⁸ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/434/20060701> [cit. 2018-02-15].

⁹ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/434/20060701> [cit. 2018-02-15].

¹⁰ Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_sk.pdf [cit. 2018-02-15].

¹¹ Pozri čl. 3.1 STN ISO 37001:2016. *Systém manažérstva proti úplatkárstvu*.

K pojmu korupcia resp. úplatkárstvo je vhodné dodať, že konanie, ktoré sa za ním skrýva, je charakteristické tým, že prebieha v tajnosti, medzi dvomi a viac osobami, hodnota úplatku je spravidla finančne vyčísliteľná a jej výška odráža očakávanú alebo poskytnutú „protislužbu“. S korupciou sa často spájajú rôzne formy nátlaku zo strany toho, kto úplatok požaduje alebo očakáva.

Definovanie rôznych druhov korupcie podľa rôznych autorov nemá praktický význam. Na účely tejto práce môže byť významné aspoň delenie na dva základné druhy, na korupciu **bežnú**, ktorá sa vyznačuje najmä individuálnym zlyhaním jednotlivca, hovoríme o nej aj ako o príležitostnej, náhodnej. Na opačnej strane z hľadiska závažnosti sa nachádza korupcia **systémová**, ktorá je prejavom zlyhania systému v sociálnej, ekonomickej a politickej oblasti.¹²

1.2 Prevencia korupcie

Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii prijatý 31. októbra 2003 v New Yorku v II. Kapitole „*Preventívne opatrenia*“ ukladá v rámci politiky a praxe predchádzania korupcii (čl. 5) prijať a viesť „*účinnú a koordinovanú protikorupčnú politiku*“ v súlade so zásadami „*riadneho spravovania verejných vecí, transparentnosti a zodpovednosti*“. Dohovor ďalej ukladá povinnosť usilovať sa „*prijímať a presadzovať účinné postupy s cieľom predchádzať korupcii*“¹³ a pravidelne ich vyhodnocovať.

Pojem prevencia korupcie je možné vyjadriť ako nastavenie systematických činností pri zisťovaní príčin vzniku korupcie, podmienok jej existencie, smerujúcich k zníženiu pravdepodobnosti jej výskytu. Neoddeliteľnou súčasťou je nielen identifikácia rizík korupcie, ich vyhodnotenie na základe merateľných faktov, ale najmä nastavovanie opatrení na ich zníženie. Pod nastavovaním opatrení je potrebné rozumieť nielen odhaľovanie, ale aj odstraňovanie príčin korupcie, príležitostí na jej páchanie, ako aj vytváranie podmienok na zmenšovanie rizík. Prostriedkom sú vhodné právne i mimoprávne prostriedky, ktoré odradzujú od páchania korupcie, včítane využívania postihov.

¹² LYSÝ, J. kol. *Čo by mal občan vedieť k korupcii (Vysokoškolské učebné texty)*. Bratislava. CPHR – Transparency International Slovensko, 2002, s.17 – 18.

¹³ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/434/20060701> [cit. 2018-02-15].

Ak hovoríme o systematických činnostiach, je na mieste spomenúť existenciu medzinárodnej normy ISO 37001:2016, ktorá veľmi komplexne vymedzuje požiadavky implementácie, udržiavania a zlepšovania systému protikorupčného manažérstva, čo preložené do zrozumiteľného jazyka znamená vyhodnotenie kvality protikorupčných opatrení na základe presne stanovených podmienok. Aj keď technicky napísaná ISO norma by pri predstave plnenia jej požiadaviek asi vyľakala väčšinu zamestnancov verejnej správy, ktorí sa zaoberajú činnosťami súvisiacimi s prevenciou korupcie, jej logika a komplexnosť stojí za bližšie oboznámenie sa a v tejto práci sa jej preto budeme venovať. Z praktického pohľadu je vhodné poznamenať, že v každej organizácii existuje systém manažérstva, rozdielna je jeho zložitosť (podľa komplikovanosti štruktúry organizácie) a jeho kvalitatívna úroveň, ktorá je daná preukázateľnosťou plnenia požiadaviek.

1.3 Korupčné riziko

Korupčné riziko môžeme definovať ako možnosť alebo pravdepodobnosť, že sa korupčné konanie s nepriaznivými následkami vyskytne.

Riziko je potrebné identifikovať a posudzovať na základe jeho charakteristických vlastností. Z praktického pohľadu pri týchto činnostiach je nevyhnutné identifikovať činnosti v rámci organizácie, prebiehajúce procesy a postupy, právomoci osôb s rozhodujúcou právomocou, kvalitu a rozsah kontrolných činností v organizácii. Cieľom je identifikácia potenciálne rizikových pozícií, procesov, projektov. Dôležité je aj určenie významnosti rizika, podľa množstva a závažnosti identifikovaných ukazovateľov korupčného správania (indikátorov korupcie).

Významnosť rizika korupcie je založené na viacerých faktoroch. Prvým je tzv. **monopol moci**. Čím väčšia je právomoc rozhodovať autokratickým spôsobom a čím menšia je prítomnosť kontrolných prvkov, tým väčšie je riziko korupcie. Druhým faktorom je **rozsah voľnosti rozhodovacích právomocí**, čo v praxi znamená - čím je rozsah voľnosti rozhodovania širší (tzv. diskrečná právomoc), tým väčšie sú možnosti na svojvoľné rozhodnutie a tým rastie aj riziko. Korupčné riziko naopak znižuje faktor existencie **vyvoditeľnej zodpovednosti** voči tomu, kto rozhoduje. Je logické, že hrozba trestu a povinnosť nahradiť škodu riziko znižuje. Pozitívnym faktorom, ktorý mieru rizika tiež významne znižuje, je existencia vysokej miery **transparentnosti**.

V matematickom vyjadrení by sme mohli tento vzťah mohli vyjadriť rovnicou:

korupcia = monopol moci plus voľnosť rozhodovania mínus vyvoditeľná zodpovednosť mínus transparentnosť.¹⁴

Medzi faktory znižujúce riziko korupcie môžeme priradiť aj kvalitu kontrolných mechanizmov a kvalitu systému, ktorý umožňuje oznamovať korupciu. Nezanedbateľným faktorom, ktorý zvyšuje pravdepodobnosť vzniku korupčného rizika, je aj príležitosť páchať korupciu a zlyhanie samotných sankčných mechanizmov a ich účinnosti.

Podľa profesora Roberta Klitgaarda: vláda, ktorá chce byť efektívna v boji s korupciou musí spĺňať nasledovné atribúty: a) je vynikajúca v prevencii, b) neľútostná v trestnom stíhaní, c) príkladná vlastnou morálkou, d) v boji proti korupcii úzko vzájomne spolupracuje.¹⁵

1.4 Konflikt záujmov

Pojem „konflikt záujmov“ sa v našom právnom poriadku vyskytuje pomerne často, spravidla, keď sa v právnych normách ukladá povinnosť zdržať sa konania, „ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov“, často sa tento pojem objavuje spoločne so slovom „najmä“. V zákone o verejnom obstarávaní¹⁶ sa tento pojem viaže na rozpor záujmov, keď osobný záujem môže byť považovaný za ohrozenie nestrannosti a nezávislosti verejného obstarávania.

Podľa definície, ktorú uvádza Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len OECD) „Konflikt záujmov znamená konflikt medzi verejnou funkciou a súkromnými záujmami verejného činiteľa, keď má verejný činiteľ súkromné záujmy, ktoré by mohli nepatrične ovplyvniť vykonávanie jeho služobných úloh a povinností.“¹⁷

Transparency International¹⁸ vymedzuje tento pojem ako situáciu, v ktorej jednotlivec alebo subjekt, pre ktorý pracuje, či už ide o vládu, obchod, médiá alebo organizáciu

¹⁴ KLITGAARD, R. *Addressing corruption together*. [online]. Paríž: OECD, 2015, s. 37. Dostupné na internete: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf> [cit. 2018-03-12].

¹⁵ Dostupné na internete: https://www.lidovsky.cz/korupce-musite-chytit-velkou-rybu-dtd/-noviny.aspx?c=A110125_000061_ln_noviny_sko&klic=240992&mes=110125_0 [cit. 2018-04-12].

¹⁶ Pozri § 23 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ Pozri: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-SK.pdf> [cit. 2018-03-12].

¹⁸ Pozri: https://www.transparency.org/glossary/term/conflict_of_interests [cit. 2018-03-12].

občianskej spoločnosti, je konfrontovaný s výberom medzi povinnosťami a požiadavkami svojho postavenia a vlastnými súkromnými záujmami.

Verejným záujmom sa rozumie záujem, „*ktorý prináša majetkový alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom.*“¹⁹

Naproti tomu **osobným záujmom** rozumiem záujem „*ktorý prináša majetkový alebo iný prospech*“ v prospech toho, kto má právomoc, alebo jemu blízkym osobám²⁰. Vo všeobecnej definícii pod blízkymi osobami rozumiem nielen osoby blízke podľa občianskeho zákonníka,²¹ ale aj iné osoby, ktoré majú širší vzťah ako príbuzenský.

Norma ISO 37001:2016 konflikt záujmov definuje širšie ako „*situáciu, v ktorej by obchodné, finančné, rodinné, politické alebo osobné záujmy mohli ovplyvniť názor osôb vykonávajúcich svoje povinnosti pre organizáciu*“.²²

¹⁹ Pozri čl. 3 ods. 2 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

²⁰ Pozri čl. 3 ods. 3 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

²¹ Pozri § 116 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v aktuálnom znení.

²² Pozri čl. 3.29 STN ISO 37001:2016. *Systém manažérstva proti úplatkárstvu.*

2 NIEKTORÉ PRÁVNE NORMY MAJÚCE VZŤAH K PREVENCIÍ KORUPCIE

2.1 Trestnoprávne normy

2.1.1 Trestný zákon

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon upravuje hmotnoprávne ustanovenia týkajúce sa korupcie vo viacerých hlavách osobitnej časti. Tretí oddiel ôsmej hlavy s názvom Korupcia²³ upravuje trestné činy prijímania úplatku (§ 328 - 330), podplácanie (§ 332 – 334), nepriama korupcia (§ 336), volebná korupcia (§ 336a), športová korupcia (§ 336b). Skutkové podstaty týchto trestných činov sú všeobecne známe a preto sa im budem venovať len v nevyhnutnom rozsahu.

Na účely tejto práce sú zaujímavejšie trestné činy, ktoré nie sú priamo v oddiele Korupcia. Napriek tomu, že táto kapitola je venovaná Trestnému zákonu, prípadné opatrenia týkajúce sa možnej úpravy znenia skutkových podstat trestných činov sa úzko dotýkajú vecnej príslušnosti, ktorá je upravená v **zákone č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok** (ďalej len TP). Problematiku otváram, pretože z praktického hľadiska má veľký význam určenie, ktorý súd a takisto aj policajná zložka a úrad prokurátora sú príslušní na konanie. Na prvý pohľad sa zdá, že pravidlá pre trestné konanie (sú upravené v Trestnom poriadku a budem sa im venovať osobitne), sú jednotné bez ohľadu na to, kto je príslušný na ich vykonávanie.

Objasňovanie trestných činov korupcie z dôvodu svojej vysokej latentnosti má však svoje špecifiká. Pre pochopenie osobitostí korupcie len poznamenávam, že korupčné trestné činy sú charakteristické tým, že motívom páchatel'ov je osobné obohatenie, či už samotných páchatel'ov, alebo iných osôb, s ktorými má páchatel' určitú osobnú väzbu. Na rozdiel od bežných trestných činov, ktorých motívom je dosiahnutie neoprávneného zisku, pri korupcii nemáme osobu poškodeného, keďže poškodený je verejný záujem. Korupčné konanie nemôže byť spáchané jedným páchatel'om, vždy najmenej dvomi, pričom na obidvoch stranách máme páchatel'ov dvoch samostatných trestných činov, prijímateľa úplatku (pasívne úplatkárstvo) a osobu, ktorá podpláca (aktívne úplatkárstvo). Logicky ani jeden z nich nemá záujem poskytovať informácie, na základe ktorých by mohlo byť vznesené obvinenie niektorému z nich, pretože by to znamenalo aj postih toho

²³ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/300/20180101> [cit. 2018-02-26].

druhého. Práve komplikovanosť získania dôkazov je dôvodom na existenciu špecializovaných orgánov činných pre trestné konanie t. j. Národnej protikorupčnej jednotky národnej kriminálnej agentúry prezídia policajného zboru (ďalej len NPKJ NAKA) a Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry SR (ďalej len ÚŠP). Ich vecná príslušnosť sa odvíja od príslušnosti Špecializovaného trestného súdu (ďalej len ŠTS).

O tom, ktoré trestné činy patria do pôsobnosti a príslušnosti súdov v prípadoch trestných činov korupcie (ale nielen korupcie) hovorí § 14 Trestného poriadku. Pre zjednodušenie môžeme uviesť, že okrem iných trestných činov sem patria všetky trestné činy **korupcie** (§ 328 – 336b TZ), trestný čin *zneužívania právomoci verejného činiteľa*, ale len podľa § 326 ods. 3 a 4 TZ v súbehu s vymenovanými trestnými činmi²⁴, ktoré však už aj sami o sebe aj tak patria do príslušnosti ŠTS. Jediné logické vysvetlenie, prečo to zákonodarcovia takto naformulovali, môže byť, že v prípade takého súbehu ŠTS nemôže tento trestný čin vylúčiť na samostatné konanie a odstúpiť ho inému vecne príslušnému súdu. De facto to znamená, že ak je takýto trestný čin spáchaný samostatne ŠTS nie je príslušný konať.

Ak sa pozrieme na skutkovú podstatu trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 326 TZ), zistíme, že tento trestný čin je zaradený do ôsmej hlavy, druhý diel s názvom „*Trestné činy proti poriadku vo veciach verejných*“, kde druhovým objektom je záujem štátu na fungovaní demokracie a nerušenom výkone funkcií štátu²⁵ (v tejto kapitole je aj tretí diel „Korupcia“, druhový objekt je rovnaký), v prípade zneužívania právomoci je objektom *záujem spoločnosti na riadnom výkone právomocí verejného činiteľa*.²⁶ Objektívna stránka spočíva v úmyselnom konaní spôsobiť inému škodu alebo „*zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech*“ (zadováženie prospechu je typické aj pre korupciu, spôsobenie škody pri korupcii nie je pojmovým znakom, ako už bolo povedané, poškodeným je vždy verejný záujem). Druhá časť skutkovej podstaty § 326 TZ spočíva v porušení zákona spôsobmi „*a) vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, b) prekročí svoju právomoc, alebo c) nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu*“²⁷, čo je typické aj pre **prijímanie úplatku** podľa § 328 TZ („*priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba*

²⁴ Pozri § 14 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

²⁵ Pozri: MENCEROVÁ. Ingrid a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Šamorín: Heuréka vydavateľstvo, 2014, s. 242.

²⁶ Tamtiež, s. 246.

²⁷ Pozri § 326 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok, aby konal alebo sa zdržal konania tak, že poruší svoje povinnosti vyplývajúce zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie“²⁸). Je tomu tak aj v prípade prijímania úplatku podľa 329 TZ („v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok“²⁹), keďže verejný činiteľ vykonáva svoje činnosti v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu. Objektom korupčných trestných činov je záujem „na riadnom, nestrannom a zákonnom obstarávaní vecí všeobecného záujmu.“³⁰

Rozdiel medzi týmito skutkovými podstatami z hľadiska objektívnej stránky teda spočíva v tom, že pri korupcii je navyše preukázané, že páchatel prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok. Len pre úplnosť uvádzam, že úplatkom sa „rozumie vec alebo iné plnenie majetkovej či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok.“³¹

Pri zneužití právomoci verejného činiteľa sa prijatie úplatku nepodarí preukázať, pričom je jednoznačné, že práve preukázanie prijatia úplatku je pri korupcii najkomplikovanejšou časťou dokazovania. Na mieste je potom otázka, prečo pri korupcii je príslušný ŠTS a pri zneužití právomoci je príslušný všeobecný súd, kde je jeho príslušnosť odvodená od miesta spáchania trestného činu aj so všetkými negatívami vyplývajúcimi z rizika miestnych väzieb? Policajti, ktorí nie sú špecialisti, majú podstatne menšie skúsenosti, ale aj technické možnosti takýto druh trestnej činnosti dokazovať.

Na začiatku tejto práce som sa zaoberal otázkou definície korupcie a práve nejasnosť tohto pojmu je významným faktorom. Mnohé štáty práve zneužívanie právomoci radia medzi korupčné trestné činy. Dovolím si tvrdiť, že používanie špeciálnych techník v kombinácii s príslušnosťou špecializovaných inštitúcií by prinieslo viditeľne lepšie výsledky v postihovaní tohto typu trestných činov. Potrebná by bola relatívne jednoduchá úprava § 14 TP rozšírením príslušnosti o § 326 napríklad v jeho kvalifikovaných formách (napr. o odseky 3 a 4), nevyhnutná je ale analýza vplyvov na zaťaženie ŠTS.

Ďalším typicky korupčným trestným činom je aj trestný čin **machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe** podľa § 266 TZ („kto v súvislosti s verejným obstarávaním alebo verejnou dražbou v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť

²⁸ Pozri § 328 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

²⁹ Pozri § 329 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

³⁰ Pozri: MENCEROVÁ. Ingrid a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Šamorín: Heuréka vydavateľstvo, 2014, s. 250.

³¹ Pozri § 131 ods. 3 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

sebe alebo inému prospech koná v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom o verejnom obstarávaní alebo verejnej dražbe alebo dojedná niektorému súťažiteľovi alebo účastníkovi verejnej dražby prednosť alebo výhodnejšie podmienky na úkor iných súťažiteľov alebo účastníkov verejnej dražby“³²). Tento trestný čin radíme z hľadiska systematiky medzi Hospodárske trestné činy do Piatej hlavy, „objektom je záujem spoločnosti na ochrane podnikateľských vzťahov a hospodárskej súťaži.“³³ V kvalifikovanej skutkovej podstate podľa v odseku 2 je uvedená korupčná forma páchania v písmene d) „a žiada, prijme alebo si dá sľúbiť majetkový alebo iný prospech,“³⁴ čo je zjednodušenie povedané rovnako kombinácia poškodenia „všeobecného záujmu“ špecificky vo vzťahu k verejnému obstarávaniu alebo k verejnej dražbe a prijatia úplatku (platí pravidlo lex specialis). Ak je trestný čin podľa § 266 TZ spáchaný tak, že „spôsobí škodu veľkého rozsahu alebo členom nebezpečného zoskupenia“³⁵, príslušným je konať ŠTS. Typicky korupčné konanie podľa odseku 2 písmena d) však v príslušnosti ŠTS nie je. Korupcia v súvislosti s verejným obstarávaním je pritom jednou z najviac kritizovaných oblastí spoločenských vzťahov.

Vypustením písm. d) zo znenia § 266 by vznikol právny stav, kedy by sa korupčné správanie (podľa § 329 TZ) postihovalo v jednočinnom súbehu s trestným činom machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe. Obdobne je tomu tak napríklad pri trestnom čine zneužitie právomoci verejného činiteľa, ak je súčasne verejným činiteľom prijatý úplatok. Sprísnenie postihu by bolo zabezpečené aj aplikovaním asperačnej zásady ukladania trestov.

Len podotýkam, že aktívna forma korupčného konania je upravená zrkadlovo v § 267 a § 268 a preto by bolo potrebné legislatívne úpravy vykonať obdobne. Obdobný problém by sme našli v § 241 TZ „Machinácie v súvislosti s konkurzným a vyrovnacím konaním“.

Pri postihovaní korupcie vyvstáva aj otázka **primeranosti trestov**, tak, ako sú uvedené v § 336 TZ „**Nepriama korupcia**“. Pri pasívnej forme korupcie uvedenej v odseku 1 sa umožňuje uložiť trest odňatia slobody až na tri roky („Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej

³² Pozri § 266 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

³³ MENCEROVÁ. Ingrid a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Šamorín: Heuréka vydavateľstvo, 2014, s. 156.

³⁴ Pozri § 266 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

³⁵ Pozri tamtiež.

v § 328, 329 alebo 330, alebo za to, že tak už urobil“³⁶). Pri aktívnej forme korupcie sa umožňuje uložiť trest odňatia slobody až na dva roky. („Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa inému sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej v § 332, 333 alebo 334, alebo za to, že tak už urobil, alebo z tohto dôvodu poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe“³⁷). V porovnaní s trestami, ktoré môže súd uložiť pri trestných činoch prijímania úplatku, kde je možné uložiť tresty pri najzávažnejšej forme s hornou hranicou trestnej sadzby dvanásť rokov u § 328 TZ a pätnásť rokov u § 329 TZ, pri podplácaní desať rokov u § 332 TZ, resp. dvanásť rokov u § 333 TZ, sú podľa môjho názoru tresty za nepriamu korupciu neprimerane nízke. Okrem toho, že takto nízke tresty nie sú dostatočne odstrašujúce, v praktickom živote sa preto nezriedka využívajú „sprostredkovatelia“, ktorí v prípade prichytenia pri preberaní úplatku určeného pre príslušnú osobu s právomocou, priznajú k tomu, že chceli „len“ využiť to, že sa poznajú s touto osobou a chceli sa „len prihovoriť“. Pri absencii dôkazov vo vzťahu k osobe disponujúcou s právomocou, táto vyviazne bez „ujmy“ a sprostredkovateľ vyviazne spravidla s finančným trestom prípadne s podmieneným trestom.

Samostatnou kapitolou by mohlo byť zváženie vykonania hlbšej analýzy efektívnosti ukladania trestov za korupčné trestné činy. Štandardom by malo byť vykonanie dôslednej previerky majetkových pomerov páchatel'a (aspoň u verejných činiteľov) a to aj pracovníkmi daňových orgánov. Ukladanie peňažných trestov by malo reflektovať na rozsah majetku, u ktorého existujú dôvodné pochybnosti o jeho legálnosti. Naopak pri drobnej korupcii by odrádzajúci efekt mohli lepšie splňať alternatívne tresty (namiesto trestov s podmieneným odkladom výkonu trestu odňatia slobody).

2.1.2 Trestný poriadok

2.1.2.1 Zabezpečovanie informácií

Ako už bolo povedané, objasňovanie a vyšetrovanie trestných činov korupcie je mimoriadne komplikované pre spôsob páchania tohto druhu trestnej činnosti. Má preto svoje osobitosti a Trestný poriadok umožňuje orgánom činným v trestnom konaní využiť najširšiu škálu osobitných oprávnení.

³⁶ Pozri § 336 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

³⁷ Pozri § 336 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon.

Stručne by som postup pri vyšetrovaní korupčných trestných činov charakterizoval ako „skladanie mozaiky informácií a dôkazov“, ktorej obsah závisí od toho, kedy sa polícia dozvie o podozrení zo spáchania skutku a či nositeľom informácie je osoba, ktorá je do priebehu trestného činu nejakým spôsobom zapojená. Nestáva sa to často, aby oznamovateľ oznámil možnú korupciu a súhlasil, že bude spolupracovať. Spravidla sú to ľudia, ktorí sú „spravodlivo rozhorčení“ a tlačení do pozície, z ktorej nemajú východisko. V každom prípade takýto variant vytvára relatívne široký priestor na zabezpečenie takých dôkazov, ktoré často vedú k dohode o vine a treste (§ 331 a nasl. TP). Aj v prípade poskytnutia konkrétnej informácie o podozrení z prebiehajúcej korupcie anonymnou formou má polícia možnosti na efektívne konať. Slovíčko „konkrétnej“ je však kľúčové. Realita je taká, že väčšina relevantných informácií o korupčnej trestnej činnosti je zabezpečená prostredníctvom operatívno-pátracej činnosti a spolupracujúcich osôb je minimum.

Na začiatku vyšetrovania polícia často využíva najmä procesné inštitúty uvedené v piatej hlave Trestného poriadku s názvom *Zabezpečovanie informácií*³⁸, ktoré sa vykonávajú utajovaným spôsobom. Najčastejšie sú to: „vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov“ (§ 113 TP), „odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky“ (§ 115 TP), (ďalej len odpočúvanie), „použitie agenta“ (§ 117 TP), „sledovanie osôb a vecí“ (§ 113 TP). Samozrejme, vo vhodnom čase orgán činný v trestnom konaní (spravidla vyšetrovateľ) na zabezpečenie ďalších dôkazov využíva aj štandardné dôkazné prostriedky, ako sú napr. „výsluch svedka“ (§ 127 a nasl.), „výsluch obvineného“ (§ 121 – 124), „domová a osobná prehliadka, prehliadka iných priestorov a pozemkov, vstup do obydlija, iných priestorov a na pozemky“ (§ 99 a nasl.), „vydanie, odňatie a prevzatie veci, uchovanie a vydanie počítačových údajov“ (§ 89 a nasl.) a iné. Tieto inštitúty sú odbornej verejnosti tiež známe a sú často popisované v odbornej i laickej literatúre, nie je potrebné všeobecne ich popisovať. Preto sa zameriam špecificky na aplikačné problémy a nejasnosti spojené s používaním niektorých vybraných procesných inštitútov.

Na začiatku treba povedať, že úkony podľa piatej hlavy zasahujú do ústavou garantovaných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. Ide najmä o čl. 19 ods. 2 **Ústavy SR**, ktorý chráni „pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.“³⁹ Tieto práva sú chránené aj medzinárodnými dohovormi, ktoré majú prednosť

³⁸ Pozri § 113 – 118 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

³⁹ Pozri Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

pred zákonom, ide najmä o článok 8 ods. 1 v **Dohovore o ochrane základných práv a slobôd** (ďalej Dohovor), ktorý zakotvuje „právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydli a korešpondencie“⁴⁰ a článok 8 ods. 2, ktorý upravuje okolnosti, za ktorých možno zasahovať do chránených práv „v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných“⁴¹ a **Listiny základných práv a slobôd**, konkrétne v článku 7 ods. 1, je zakotvená „Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedziť ju možno iba v prípadoch ustanovených zákonom.“⁴² V trestnom konaní je to predovšetkým **Trestný poriadok**, ktorý upravuje aj podmienky, za ktorých možno obmedziť práva fyzických osôb.

Tieto ustanovenia sú dôležité práve preto, aby špecifické oprávnenia pri získavaní dôkazov o korupcii (a nielen o korupcii) neboli zneužívané. Zároveň tieto ustanovenia umožňujú „váženie“ záujmu spoločnosti na objasňovaní trestných činov a záujmu jednotlivca na ochrane svojich práv.

Pri používaní zákonných oprávnení prirodzene vznikajú aj aplikačné problémy z dôvodu rôzneho výkladu niekedy nejasných ustanovení Trestného poriadku. Proces zabezpečovania dôkazov v trestnom konaní je tiež bežne popisovaný a na účely tejto práce sa mu preto budem venovať len v nevyhnutnom rozsahu. Dotknem sa najmä tých procesov, ktoré by si zasluhovali jednoznačné znenie, resp. výklad, alebo tých, ktorých úprava by mohla viesť k zvýšeniu efektívnosti trestnoprávneho postihu páchatel'ov korupcie, a teda aj posilneniu preventívnej funkcie trestného konania.

Polícia pri zabezpečovaní dôkazov využíva tzv. informačno-technické prostriedky (ďalej ITP), ktoré sa používajú utajovaným spôsobom „pri odpočúvaní a zázname prevádzky v elektronických komunikačných sieťach.“⁴³

Pre používanie ITP musia byť splnené základné podmienky. Zásah do práv osoby musí byť prvom rade **legálny**, t. j. iba na základe zákona, splnené musia byť nielen formálne (procesné) podmienky podľa ustanovení Trestného poriadku, ale aj materiálne (obsahové) podmienky. Inými slovami, úkon musí skutočne smerovať na zabezpečenie dôkazov, na ktoré môže byť použitý. Druhou splnenou podmienkou je **legitimita**, ktorá je vyjadrená v čl. 8 ods. 2 vyššie uvedeného Dohovoru (už spomínané predchádzanie

⁴⁰ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/209/20100601> [cit. 2018-03-01].

⁴¹ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/209/20100601> [cit. 2018-03-01].

⁴² Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/23/19910208#predpis.hlava-druha> [cit. 2018-03-01].

⁴³ Pozri § 10 ods. 20 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

zločinnosti). Treťou podmienkou je dodržanie zásady **proporcionality**, t. j. primeranosti zásahu do základných práv, inak povedané, do chránených práv možno zasiahnuť, len ak je to nevyhnutné a nemožno to dosiahnuť iným miernejším spôsobom.⁴⁴ V prípade vážnych zásahov do osobnej integrity podľa § 115 „*Odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky*“, § 116 „*Oznámenie údajov o telekomunikačnej prevádzke*“ (napr. výpis hovorov uskutočnenej telekomunikačnej prevádzky) a § 117 „*Agent*“ zákon vyžaduje splnenie podmienky, že dôkaz nemožno zabezpečiť inak alebo jeho získanie iným spôsobom by bolo „podstatne sťažené“, čo je vyjadrenie vyššej miery podľa zásady proporcionality.

„*Odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky*“ (§ 115 TP) patrí medzi najčastejšie používané prostriedky na zabezpečovanie informácií. Pre objasňovanie korupcie má veľký význam aj napriek tomu, že páchatelia sú si vedomí, že telefonická komunikácia môže byť zaznamenávaná a preto rôzne „kódujú“ výmenu pre nich dôležitých informácií, a to tak, aby boli pre „nezúčastnené“ osoby zavádzajúce. Pre prácu polície sú však aj takéto informácie veľmi cenné, navyše na účely „skladania mozaiky“ je potrebné vedieť aj to, kedy sa podozrivé osoby plánujú stretnúť, s kým komunikujú, kto zabezpečuje čiastkové časti konania, ako zabezpečujú finančné prostriedky a podobne.

Možno povedať, že podmienky na použitie tohto prostriedku sú zákonom dané jednoznačne, sudca môže vydať príkaz po splnení formálnych a materiálnych podmienok. To znamená, že už pri predkladaní návrhu policajtom (spravidla vyšetrovateľom) prokurátorovi a následne žiadosti prokurátora sudcovi na prípravné konanie, tieto musia byť riadne odôvodnené. Podklady, na základe ktorých policajt odôvodňuje svoj návrh, musia byť získané v súlade so zákonom, pretože nezákonný dôkaz svoju nezákonnosť „prenáša“ aj na ďalší dôkaz⁴⁵.

Problematická je otázka, či možno ako dôkaz použiť to, čo bolo získané odpočúvaním v inej trestnej veci. Pri vyšetrovaní korupčných trestných činov (ale aj pri iných) sa totiž často stáva, že počas odpočúvania sa zistí, že páchatel komunikoval o inom korupčnom trestnom čine a takýto záznam telekomunikačnej prevádzky je často kľúčový dôkaz v trestnom konaní. Trestný zákon takýto postup upravuje v § 115 ods. 7 „*V inej trestnej veci, ako je tá, v ktorej sa odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky vykonal,*

⁴⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 117/07 zo 4. februára 2007 [cit. 2018-03-05].

⁴⁵ Pozri § 119 ods. 4 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

možno záznam ako dôkaz použiť len vtedy, ak sa súčasne aj v tejto veci vedie trestné konanie pre trestný čin uvedený v odseku 1.“

Je relatívne bežnou praxou, že počas prebiehajúceho vyšetrovania páchatel'a, ktorý je „vybavovačom“ vo viacerých veciach, vyšetrovateľ získa aj informácie o inej nesúvisiacej trestnej činnosti. V takom prípade je vyšetrovateľ povinný konať, začne trestné stíhanie (§ 199 TP) pre ďalší trestný čin, v prípade dostatku dôkazov vznesie obvinenie (§ 206 TP) a vykoná dokazovanie, samozrejme má záujem použiť všetky existujúce dôkazy. Vedie sa teda konanie „*pre trestný čin uvedený v odseku 1*“, zostáva zodpovedať, či takýto dôkaz bude legálny.

Podľa § 119 ods. 2 TP „*za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť na náležité objasnenie veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov podľa tohto zákona alebo podľa osobitného zákona*“. Ak sudca nariadil odpočúvanie v súlade so zákonom, procesné podmienky pre nasadené odpočúvania boli splnené, otázne je, či boli splnené aj materiálne podmienky, teda či úkon je **legálny**, ako je uvedené vyššie. Sudca nariadil odpočúvanie pre konkrétny trestný čin, ale úkonom bol zaistený dôkaz k inému skutku, nie k tomu, ku ktorému príkaz smeroval. Problematické je, či znenie „*ak sa súčasne aj v tejto veci vedie trestné konanie*“ je formulované tak, že úkon sa môže použiť iba ak vznikol už v čase, keď sa iné trestné konanie už viedlo, alebo ak sa vedie v čase, keď sa takýto dôkaz predkladá.

Najvyšší súd SR (ďalej NS SR) v trestnej veci 2 To 5/2011 riešil otázku použitia záznamu získaného v inej veci ako je tá, v ktorej sa záznam telekomunikačnej prevádzky vykonal. NS SR skonštatoval, že takto získané dôkazy sa môžu zásadne použiť len vo veci, v ktorej bol záznam vykonaný. Súd uviedol, že pod pojmom „**súčasne**“ „*sa nerozumie súčasné použitie právnej kvalifikácie, teda súbeh trestného činu uvedeného v § 115 ods. 1 Trestného poriadku a iného trestného činu pri kvalifikácii skutku v inej trestnej veci, v ktorej má byť záznam telekomunikačnej prevádzky použitý ako dôkaz.*“⁴⁶ Najvyšší súd zrušil rozhodnutie Špecializovaného trestného súdu, ktorý takto získané dôkazy prijal (a na základe nich uznal vinu žalovaného). Odôvodnil to tým, že jediným východiskom je „*časová paralela*“ v obidvoch konaniach a to v momente zabezpečenia dôkazu. Podľa názoru NS SR je účelom takejto úpravy vylúčenie zneužitia získavania dôkazov „naslepo“, bez toho aby existoval konkrétny dôvod na takýto postup. NS SR argumentoval aj skutočnosťou, že Národná rada SR odmietla v roku 2011 predloženú

⁴⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 To 5/2011 [cit. 2018-03-05].

novelu TP, ktorá by umožňovala použitie takého dôkazu v inej veci založeného na existencii trestného konania v momente predloženia dôkazu.

V predchádzajúcom popisovanom prípade sa NS SR nestotožnil s názorom sudcu ŠTS. Platí zásada, že súd vyššieho stupňa má právomoc preskúmať zákonnosť a dôvodnosť výroku napadnutého rozhodnutia (§ 317 ods. 1 TP) a má právomoc zrušiť napadnutý rozsudok (§ 321 ods. 1 písm. c/ TP). Právny názor nadriadeného súdu je pre podriadený súd právne záväzný.

Najvyšší súd však v inom rozhodnutí 3 To 2/2011 vyslovil rozdielny názor. Slovo „súčasne“ súd vzťahol na okamih použitia takéhoto dôkazu. Svoje právne stanovisko odôvodnil skutočnosťou, že získať dôkaz legálne konformným spôsobom možno aj pred začatím trestného stíhania. Trestný poriadok to umožňuje podľa § 115 ods. 2 („*Príkaz na odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky vydáva predseda senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora...*“). Jedná sa teda o obdobnú situáciu, kedy sa trestné stíhanie nevedie. „*Opačný výklad by bol v rozpore s argumentom reductione ad absurdum*“⁴⁷, teda ustanovenie § 115 ods. 2 TP, by stratilo svoj logický zmysel, pre jeho faktickú nepoužiteľnosť.

Uvedená právna úvaha má svoju logiku aj pri pohľade na ustanovenie § 7 ods. 2 „**Zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov**“ (ďalej len zákon o ochrane pred odpočúvaním). Predmetné ustanovenie umožňuje použiť záznam ako dôkaz v trestnom konaní len v prípade, ak sa týka trestnej činnosti, kde by použitie ITP bolo Trestným poriadkom možné. V tomto prípade sa teda nevedie trestné konanie a zákon ani nepodmieňuje získanie takého dôkazu na konkrétne podozrenie. Ak by existovalo konkrétne podozrenie, musel by konať policajt podľa príslušných ustanovení Trestného poriadku. Vec by musel prevziať príslušný orgán činný v trestnom konaní (ďalej len OČTK) a vykonávať aspoň predprípravné konanie (podľa § 196 TP a nasl), resp. začať trestné stíhanie. Podľa § 199 ods. 1 TP – policajt začne trestné stíhanie bez meškania, ak nie je dôvod postupovať rozhodnutím o odmietnutí veci (§ 197 TP). Podľa 199 ods. 2 TP policajt začne trestné stíhanie aj vtedy, keď sa „*o skutočnostiach odôvodňujúcich na jeho začatie dozvie inak ako z trestného oznámenia*“.

⁴⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 To 2/2011 z 21. septembra 2011.

Všeobecne sa však rozhodovacia prax súdov prikláňa k názoru, že dôkaz získaný v inej trestnej veci možno použiť len ak sa v čase jeho zabezpečenia súčasne viedlo trestné konanie (úsek konania od začatia trestného stíhania do konečného právoplatného rozhodnutia)⁴⁸.

Uvedený výklad má vplyv aj na použitie dôkazov získaných obdobne podľa Piatej hlavy Trestného poriadku (viď vyššie).

2.1.2.2 Agent

Inštitút agenta (§117 TP) je špecifickým prostriedkom operatívno-pátracej činnosti, ktorého účelom je zabezpečovanie informácií. Neprekvapí teda, že je rovnako zaradený do Piatej hlavy – Zabezpečovanie informácií. Do Trestného poriadku bol zapracovaný pri rekodifikácii Trestného poriadku (v znení Zákona 301/2005 Z. z. účinného od 1. 1. 2006), dôvodom boli dobré skúsenosti s využitím agenta v zahraničí, najmä v Spojených štátoch amerických. Primárnym dôvodom bolo zabezpečenie legálnych možností na zabezpečenie dôkazov. Toto možno robiť viacerými spôsobmi. Najčastejšie sa to vykonáva s využitím inštitútu „*Vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov*“ podľa § 114 TP a to prostredníctvom záznamu technickým zariadením, najmä na tele spolupracujúcej osoby. V prípade, že je známe miesto stretnutia medzi podozrivou osobou a spolupracujúcou osobou, technické zariadenie sa môže umiestniť aj v samotnom priestore, kde dôjde k stretnutiu. Preto sa tento úkon v policajnom slangu často nazýva „priestorový odposluch“. Pribeh úkonu je do istej miery riadený políciou a prípadné umiestnenie technického zariadenia na telo „svedka“ by nemalo oporu v zákone, čo by automaticky znamenalo nezákonnosť dôkazu. Ako už bolo spomenuté, úkon je riadený políciou a keďže príkaz na jeho použitie dáva sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora, dva nezávislé orgány skúmajú odôvodnenosť takéhoto úkonu. Agentu možno použiť aj „*na odhaľovanie, zisťovanie a usvedčovanie páchatel'ov zločinov, korupcie, trestných činov extrémizmu, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa alebo trestného činu legalizácie príjmu z trestnej činnosti*“⁴⁹. Pri rozhodovaní o povolení použitia tohto inštitútu sa uplatňujú rovnako zásady legálnosti, proporcionality a primeranosti, ako je uvedené vyššie, platí aj podmienka podstatného sťaženia získania dôkazov iným spôsobom.

⁴⁸ § 10 ods. 15 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

⁴⁹ § 117 ods. 1 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

Špecifické však je, že v prípade agenta nejde o technický prostriedok na zabezpečenie informácií, ale o použitie osoby a technické zariadenie je skôr prostriedkom na objektívne posúdenie dôkazu (získaného pri výsluchu svedka - agenta) a posúdenie správania sa agenta, či nedošlo k prekročeniu miery zákonnosti jeho postupu. Zo svojej praxe viem, že pri nasadení nemeckého agenta v rámci objasňovania korupčného trestného činu na území SR tento agent odmietol umiestnenie záznamového zariadenia „na telo“ s tým, že v Nemecku je takýto postup neštandardný aj pre vysoké riziko odhalenia a preto bol dôkaz produkovaný len prostredníctvom výsluchu agenta.

V prípadoch korupcie zákon pripúšťa ďalšiu osobitosť v § 117 ods. 2 *„agent nesmie iniciatívne navádzať na spáchanie trestného činu; to neplatí, ak ide o korupciu verejného činiteľa alebo zahraničného verejného činiteľa a zistené skutočnosti nasvedčujú, že páchatel by spáchal taký trestný čin aj vtedy, ak by príkaz na použitie agenta nebol vydaný“*.

Istá miera „provokovania“ je teda zákonom povolená, ale iba voči verejnému činiteľovi a iba v prípade korupcie za splnenia vyššie uvedenej podmienky.

Pri aplikácii práva je však provokácia spravidla sudcami odmietaná s odôvodnením, že polícia má na preukázanie korupčných trestných činov dostatočné možnosti aj bez provokovania. Aj Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku 25829/94 uviedol, že *„jednanie policajtov prekročilo hranicu činnosti tajných agentov, keď sa neobmedzili na čisto pasívne sledovanie trestnej činnosti p. Teixeira de Castro, ale vyvíjali na neho vplyv za účelom iniciovania trestného činu. Agenti vyprovokovali trestný čin, pretože nič nenaznačuje, že trestný čin by bol spáchaný aj bez ich intervencie.“*⁵⁰

Najvyšší súd v uznesení 3 To 6/2014 skonštatoval ohľadom „provokácie“, že polícia má uložené predchádzať trestnej a stíhať jej páchatel'ov. Zákon č. 171/1993 Z. z. o policajnom zbore v § 2 vymedzuje úlohy Policajného zboru v písm. b) *„odhaľuje trestné činy a zisťuje ich páchatel'ov“*. Súd z toho vyvodil, že *„trestnú činnosť nesmie iniciovať“*. Doslova konštatoval, že *„policajná činnosť v záujme rešpektovania základných ľudských práv nemôže mať povahu mucholapky“* a preto nemôže vytvoriť u páchatel'a vôľu spáchať trestný čin, ale zámer osoby spáchať trestný čin už musí existovať. Súd to špecifikoval tak, že podmienky vytvorené políciou *„nesmú byť výnimočné, ale v danej situácii obvyklé a musia nastať až s časovým odstupom potom, čo*

⁵⁰ Dostupné na internete: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-aspekty-policejni-provokace-104942.html> [cit. 2018-03-06].

*sa páchateľ rozhodol spáchať trestný čin a preukázateľne spravil kroky k jeho spáchaniu.*⁵¹

Obdobne rozhodol Najvyšší súd aj v prípade 5 To 6/2012. Súd tu pomenoval aj pojem „**skrytá aktivita polície**“ ako činnosť zameranú „na zistenie informácií dôležitých pre trestné konanie, odhalenie páchateľov, zabránenie mu v pokračovaní a minimalizáciu spôsobených škôd.“⁵²

Napriek tomu, že môj pohľad je determinovaný mojím „profesionálnym pokrivením“ bývalého vyšetrovateľa, s uvedenými dôvodmi nemožno nesúhlasiť. Otázne je, aké množstvo informácií je potrebné pre rozhodnutie sudcu pre prípravné konanie o tom, že páchateľ by spáchal taký trestný čin aj keby k provokácii nedošlo, inými slovami, že sa obvykle správa korupčným spôsobom. Ak by polícia mala dostatok informácií, môže konať štandardným spôsobom, napríklad tak, že použije ITP. Podmienkou je, aby sa tak stalo v konkrétnom prípade podozrenia, čo je niekedy prakticky nemožné.

Ide spravidla o prípady, kedy „informátori“ poskytnú dôveryhodnú informáciu o opakujúcom sa skutku, ktorý sa deje, ale keďže obidve strany sú trestné, nikto nemá záujem svedčiť proti sebe, radšej toleruje správanie sa verejného činiteľa, pretože bude tento typ rozhodnutia ešte potrebovať. Vyšetrovatelia to riešia otvorením skutku tak, že vo výrokovej vete k popísaným skutkom pridajú vetu „a v tomto konaní pokračuje aj naďalej“. Vytvárajú tak priestor na dokumentovanie dôkazov skladaním „mozaiky“.

Spomínam si na prípad referenta jedného okresného úradu, niekedy z roku 2006, ktorý vykonával činnosti súvisiace s prihlásením vozidla dovezeného zo zahraničia do evidencie vozidiel. Z viacerých zdrojov sa potvrdzovala informácia, že „urýchljuje“ konanie na úplatok. Po splnení podmienok bol nasadený agent. Skutočne dovezené vozidlo bolo prihlasované do evidencie, agent len uviedol, že „potrebuje cestovať do cudziny a poprosil, či by bolo možné vybaviť to ešte dnes“. Úradník uviedol, aby prišiel poobede. Keď bolo rozhodnutie poobede hotové, agent sa spýtal, či je niečo dlžný. Úradník odpovedal, že nič. Trestné stíhanie bolo zastavené, pretože skutok sa nestal (podľa § 215 ods. 1 písm. a/ TP).

Vystávajú viaceré otázky. Ak by si bol úradník úplatok vypýtal, bolo by rozhodnutie o legálnosti úkonu podľa § 117 TP v rámci rozhodovania o vine a treste rovnaké ako rozhodnutie sudcu pre prípravné konanie? Toto je hypotetická otázka. Jej zmysel je len

⁵¹ Pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR č. 3 To 6/2014 z 10. decembra 2014.

⁵² Pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR č. 5 To 6/2012 z 18. októbra 2012.

v tom, aby sme si uvedomili, že pri nejednoznačnej dikcii zákona je miera voľnosti rozhodovacej právomoci súdov široká a v aplikačnej praxi vedie k rozdielnosti právnych názorov. Na mieste je aj otázka, či by mal byť súd, ktorý rozhoduje, viazaný právnym názorom sudcu pre prípravné konanie, alebo by mal pri posudzovaní legálnosti úkonu posudzovať legálnosť úkonu s prihliadnutím na splnenie podmienok v čase, kedy sudca pre prípravné konanie rozhodol? Trestný poriadok v § 2 ods. 12 uvádza, že súd rozhoduje „na základe vlastného presvedčenia založenom na starostlivom zvážení všetkých okolností prípadu.“ Odpoveď je teda z pohľadu práva jednoznačná, zákonný súd musí byť tým, kto rozhodne aj o posúdení zákonnosti predložených dôkazov. V čase rozhodovania o vine a nevine má súd takisto viac informácií, ako mal sudca pre prípravné konanie. Rozdielnosť rozhodovania je však jednoznačne praxou, ktorá má negatívny vplyv na proces dokazovania a možno povedať, že aj na dôveryhodnosť samotnej justície. Zaujímavé by mohlo byť aj právne posúdenie „navádzacej“ otázky agenta: „Som niečo dlžný?“ Je to provokácia? Tu sa prikláňam k názoru, že áno, pretože zákonom požadované poplatky (formou kolkov) boli splnené a teda otázka smerovala k ponuke niečoho, na čo by úradník inak nemal nárok. Ak sa vrátíme k problematickej podmienke § 117 ods. 2 TP, spáchal by úradník taký trestný čin, aj keby príkaz na použitie agenta „provokátéra“ nebol vydaný? V tomto konkrétnom prípade sa tak nestalo, teda s prihliadnutím na reálny výsledok by odpoveď bola „nie“. Inými slovami, neboli by splnené zákonné podmienky na provokáciu. Ako by sme však odpovedali, keby si bol úradník úplatok vypýtal aj bez akejkoľvek náznaku provokácie? Vždy sa teda budeme hýbať v rámci posúdenia miery pravdepodobnosti sudcom pre prípravné konanie, ktorý rozhoduje. Ak súd, ktorý rozhoduje o vine treste, vysloví rozdielny názor na zákonnosť takto získaného dôkazu, mal by konkrétne odôvodniť, či došlo k prekročeniu zákonnosti a v akom rozsahu, či sa tak stalo zo strany agenta alebo zo strany sudcu pre prípravné konanie pri rozhodovaní o povolení činnosti agenta.

Za zmienku stojí aj ďalšie špecifikum pri použití inštitútu agenta. Agentom je štandardne príslušník polície, ale v prípade korupcie (rovnako aj trestných činov terorizmu) „*môže byť agentom aj iná osoba*“⁵³, v praxi spravidla teda ten, kto trestný čin oznámi. Toto je mimoriadne dôležité ustanovenie na efektívne zabezpečovanie dôkazov. V prípade inej osoby nie je potrebné vytvárať pre agenta legendu a odpadajú komplikácie pri výsluchu agenta na súde, keďže koná bez legendy. Problematická je ochrana takýchto

⁵³ § 10 ods. 20 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

osôb pred rôznymi „odvetnými opatreniami“, keď vypovedajú proti vplyvným osobám. Niektorí agenti, s ktorými sme v rámci dokazovania korupcie na protikorupčnom úrade spolupracovali, by asi vedeli veľa povedať o osobných skúsenostiach a neboli by to len priaznivé informácie. Tu je na mieste presadenie účinného zákona na ochranu oznamovateľov (pozri kapitola 2.2.1).

Všeobecne možno uviesť, že práve pre nejednoznačnosť zákona a s tým spojené riziko, polícia inštitút „agenta provokátora“ prakticky nevyužíva. Napriek tomu, pri činnosti agenta môže aj pri opatrnom riadení komunikácie dôjsť k náznakom, ktoré k určitej forme provokácie smerujú.

2.1.2.3 Spolupracujúci obvinený

Ďalšie významné protikorupčné opatrenie zavedené do Trestného poriadku pri rekodifikácii bol inštitút spolupracujúceho obvineného. Médiami je takáto osoba občas nazývaná aj ako „kajúcnik“. Jeho podstatou je významné oprávnenie prokurátora, prostredníctvom ktorého môže „vyjednávať“ s páchatel'om nejakého trestného činu s úmyslom objasniť a usvedčiť páchatel'a trestného činu korupcie, resp. inej závažnej organizovanej trestnej činnosti (patria sem napr. *zločiny spáchané organizovanou formou, trestný čin založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny a terorizmu*). Ak je spolupracujúci páchatel' ochotný poskytnúť relevantné informácie alebo dôkazy, na základe ktorých dôjde k usvedčeniu páchatel'a alebo k významnému posilneniu pozície žalobcu, prokurátor (v mene štátu) môže s touto osobou uzavrieť neformálnu dohodu, na základe ktorej jej poskytne inak neoprávnenú výhodu až úplnej beztrestnosti. Podmienkou je, aby „záujem spoločnosti na objasnení,“ v našom prípade korupcie, prevyšoval „záujem na trestnom stíhaní“ za skutok, z ktorého je obvinený spolupracujúci obvinený.⁵⁴

Aby sa eliminovala možnosť zneužiť tento inštitút, vylúčená je spolupráca s organizátorom alebo objednávateľom skutku (napr. korupcie), ktorý je záujem objasniť.

V praxi sa pri objasňovaní korupcie tento postup využíva napríklad, ak množstvo už zaistených dôkazov nie je dostatočne presvedčivé, najmä proti páchatel'om závažnejších trestných činov (napr. proti verejnému činiteľ'ovi, ktorý nebol pristihnutý pri čine). Osobe, ktorá sa na skutku podieľala konaním menšej závažnosti, napr. tomu, kto bol o poskytnutie úplatku požiadaný, je so súhlasom prokurátora ponúknutá spolupráca. Táto

⁵⁴ Pozri § 215 ods. 3 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

osoba nesmie byť však k spolupráci žiadnym spôsobom nútená. Z mojej praxe si spomínam na prípady, kedy sme tento inštitút využili. Obvinenému sme umožnili poradiť sa s advokátom a zvážiť všetky prípadné dôsledky. Priebeh takejto „ponuky“ bol zaprotokolovaný do zápisnice. Je v záujem OČTK, aby bol takýto postup potenciálnemu spolupracujúcemu vždy dôsledne vysvetlený, aby sa predišlo prípadným neskorším zmenám jeho výpovede.

Tento postup je možné využiť vo všetkých štádiách trestného stíhania. Pokiaľ sa „vyjednáva“ s podozrivým, dočasne sa odloží vznesenie obvinenia, ak ide o obvineného, preruší sa trestné stíhanie, obvinený sa vylúči na samostatné konanie a po zotrvaní na „usvedčujúcej“ svedeckej výpovede sa trestné stíhanie definitívne zastaví alebo podmienene zastaví so skúšobnou dobou na dva až 8 rokov.

Aplikačné problémy sa môžu vyskytnúť v súvislosti s dôveryhodnosťou takého spolupracujúceho obvineného, ktorý sa de facto „vykúpi“ za cenu odsúdenia niekoho iného. Takíto odsúdení spravidla namietajú dôveryhodnosť jeho výpovede.

Ústavný súd túto otázku posudzoval v konaní č. III. US 665/2016-30 pri predbežnom prerokovaní sťažnosti 11. októbra 2016, kedy skonštatoval, že príslušný súd posudzuje dôkazy v súlade so zásadou voľného hodnotenia dôkazov. Neplatí téza, *„že na základe výpovede svedka „kajúcnika“ nemôže byť uznaná vina, resp. môže byť uznaná vina len vtedy, ak je ohľadom určitej okolnosti táto výpoveď potvrdená inými výpoveďami alebo inými dôkazmi.“*⁵⁵ Zároveň pripustil, že výpoveď takéhoto svedka môže byť motivovaná snahou vyhnúť sa hroziacemu trestu. Je teda na úvahách súdu aby vyhodnotil dôkazy v súlade s § 2 ods. 12 TP.

2.2 Právne normy netrestného charakteru

2.2.1 Zákon na ochranu oznamovateľov

Keď som sa v prípade ochrany agentov zmienil o problémy ich ochrany pred odvetnými opatreniami, treba povedať, že tento problém je oveľa širší. Nejde len o obavy oznamovateľov trestnej činnosti poskytovať dôkazy, ale aj o ochranu širokého spektra zamestnancov a iných osôb v prípade poskytnutia informácie alebo oznámenia o nejakej nekalej činnosti.

⁵⁵ Uznesenie Ústavného súdu SR III. US 665/2016-30 z 11. októbra 2016.

Pokiaľ policajti zhromažďujú informácie, majú viacero zákonných možností. Ak informácie získava operatívny pracovník, môže svoj zdroj anonymizovať. Ak vyšetrovateľ vykonáva výsluch svedka, môže za stanovených podmienok utajiť jeho totožnosť.⁵⁶ V prípadoch korupcie, kedy o skutku vie len úzky okruh ľudí, utajenie totožnosti však praktický význam nemá. Osoby spolupracujúce s políciou sú len veľmi výnimočne ochotné poskytnúť informácie neanonymne. Takýto záznam sudcovia len zriedka považujú za dostatočný podklad pre rozhodnutie, ak rozhodujú o procesných úkonoch, ktoré zasahujú do ľudských práv a slobôd.

Ak sa vžijeme do pozície zamestnanca (asi najčastejšie vo verejnej službe), ktorý vidí korupciu alebo iné zneužívanie finančných alebo iných zdrojov, vieme si veľmi dobre predstaviť, v akej dileme sa tento zamestnanec nachádza, či túto informáciu oznámi alebo nie. Práve preto bol prijatý *„Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov“*. Zákon bol účinný od 1. januára 2015 a v roku 2017 bolo jasné, že možnosť ochrany oznamovateľov je využívaná len veľmi obmedzene (v roku 2016 to bolo 32 prípadov).⁵⁷

Odbor prevencie korupcie preto ako vecný gestor v spolupráci s expertami iných štátnych orgánov a mimovládnych organizácií pripravil návrh nového zákona, ktorý má zlepšiť podmienky na ochranu oznamovateľov (namiesto pojmu oznamovateľ sa často používa aj anglický termín whistle-blower). V návrhu zákona (v čase písania práce prebiehalo medzirezortné pripomienkové konanie) sa navrhujú mnohé úpravy, z ktorých spomeniem len tie najvýznamnejšie. Zriaďuje sa Úrad na ochranu oznamovateľov (ďalej Úrad), ako nezávislý štátny orgán s celoslovenskou pôsobnosťou, ktorý bude rozhodovať najmä o poskytnutí ochrany (namiesto inšpektorátu práce), o poskytnutí odmeny oznamovateľovi (namiesto Ministerstva spravodlivosti SR), bude kontrolovať dodržiavanie tohto zákona, poskytovať poradenstvo nielen oznamovateľom, ale aj zamestnávateľom, bude vydávať stanoviská a usmernenia. Novým veľmi silným oprávnením je aj právo upozorňovať vedúcich zamestnancov na nesprávne alebo nedostatočné vybavenie samotného predmetu oznámenia, čím sa posilní aj zmyslupnosť podania oznámenia. Nestačí totiž oznamovateľa len chrániť, ak sa samotný predmet oznámenia nebude riadne riešiť. Úrad bude mať povinnosť jedenkrát ročne predkladať

⁵⁶ Pozri § 136 zákona č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok.

⁵⁷ Dostupné na internete: http://www.snsip.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_spr%C3%A1va_2016_-_upraven%C3%A1_fin%C3%A1lna_verzia.pdf [cit. 2018-03-08].

správu o svojej činnosti Národnej rade SR. Prípadná neochota riešiť predmet oznámenia sa teda logicky objaví aj v správe pre národnú radu.

Nezávislosť sa odvíja aj od mechanizmu kreovania funkcie predsedu úradu. Komisia zložená zo zástupcov prezidenta SR, predsedu vlády SR, verejného ochrancu práv, rady pre štátnu službu a Rady pre štátnu službu a poradného orgánu vlády v oblasti mimovládnych organizácií a rozvoja občianskej spoločnosti vyberie, po splnení podmienok, dvoch uchádzačov. Národná rada SR po verejnom vypočutí z týchto dvoch uchádzačov zvolí predsedu. Úrad bude mať právo v prípadoch, kde bola priznaná ochrana, posilnené postavenie v trestnom konaní (práva porovnateľné s právami poškodeného). Úrad bude môcť žiadať preskúmať „odvetné“ opatrenia, vo vzťahu k oznamovateľovi, jemu blízkym osobám, ale aj k súvisiacemu podnikaniu a žiadať zaujatie stanoviska k oprávnenosti týchto opatrení nielen orgán verejnej moci, ale ak tak neurobí, môže informáciu predložiť aj na rokovanie vlády SR. Znenie navrhovaného zákona sa oproti existujúcemu zjednodušuje, rozširuje sa definícia závažnej protispoločenskej činnosti. V prípade odmietnutia ochrany prokurátorom alebo správnym orgánom (tento mechanizmus zostáva zachovaný, pretože je to najefektívnejšia forma), sa zavádza možnosť odvolať sa. Zavádza sa aj priestupková zodpovednosť za neoprávnený (odvetný) útok voči oznamovateľovi, zvyšujú sa pokuty na porušenie zákona a prijímajú sa aj iné zmeny, ktoré by mali ochranu oznamovateľov posilniť.⁵⁸ Princíp ochrany, veľmi zjednodušene povedané, je založený na oznámení „závažnej protispoločenskej činnosti“, ktorou sa rozumejú vybrané trestné činy („korupčného charakteru“), ďalej za všetky trestné činy, za ktoré zákon umožňuje uložiť trest odňatia slobody s hornou sadzbou nad tri roky, za trestný čin právnických osôb, správny delikt, za ktorý možno uložiť najmenej 50.000 eur. O tom, či oznámenie (podané v súvislosti s zamestnaním) môže prispieť k objasneniu skutku alebo usvedčeniu jeho páchatel'a, rozhodne ten, kto má najviac informácií (prokurátor v trestnom konaní alebo správny orgán v správnom konaní), v takom prípade hovoríme o „kvalifikovanom oznámení“. Oznámenie má byť urobené „v dobrej viere“, to znamená že oznamovateľ sa „dôvodne domnieva, že uvádzané skutočnosti sú pravdivé“. Definícia pojmu „konanie v dobrej viere“ sa teda v navrhovanom zákone „zjemňuje“. V pôvodnom znení sa používala formulácia „je presvedčený o pravdivosti uvádzaných skutočností“.⁵⁹

⁵⁸ Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/109/> [cit. 2018-03-08].

⁵⁹ Pozri § 2 ods. 2 zákona č. 307/2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ak príslušný orgán rozhodne o poskytnutí ochrany (oznamovateľ sa stáva „chráneným oznamovateľom“), oznámi túto skutočnosť Úradu a zamestnávateľovi. Zamestnávateľ môže následne urobiť pracovnoprávny úkon, na ktorý chránený oznamovateľ nedal súhlas, len so súhlasom Úradu, inak je takýto úkon neplatný. Dôkazné bremeno na preukázanie, že „odvetný“ úkon nesúvisí s oznámením, bude na zamestnávateľovi.

Zamestnávatelia, ktorí majú viac ako 50 zamestnancov, musia rovnako plniť úlohy vyplývajúce z tohto zákona (obdobne ako to majú uložené prokurátor alebo správny orgán), prostredníctvom „zodpovednej osoby“, musia oznámenia tiež prešetriť a informovať oznamovateľa. Ochrana poskytovaná Úradom je v tomto prípade len dočasná na 30 dní. Oznamovateľ, ak má záujem na pokračovaní ochrany, sa musí obrátiť na súd s návrhom na vydanie predbežného opatrenia, ktoré by malo pokračovať podaním antidiskriminačnej žaloby. Chránený oznamovateľ má právo na bezplatnú právnu pomoc⁶⁰ prostredníctvom Centra právnej pomoci, ale aj prostredníctvom Úradu.

Možno som priveľkým optimistom, ale navrhovaná úprava by mala priniesť nielen významné posilnenie ochrany, ale pri správnej osvetovej činnosti, ktorá je tiež medzi úlohami úradu, aj povzbudenie záujmu whistle-blowerov oznamovať protispoločenskú činnosť.

2.2.2 Majetkové priznania

Už som sa zmienil, že trestné čin korupcie majú vysoko latentnú formu a ich odhaľovanie je mimoriadne komplikované. Orgány činné v trestnom konaní sú do istej miery závislé aj od ochoty osôb poskytovať informácie, či už otvorene alebo skrytou formou. K úspešnému získaniu dôkazov je okrem osobnostnej kvality policajtov, prokurátorov, kvality technických prostriedkov (samozrejme a iných podmienok), potrebný aj povestný „kúsok šťastia“. Ak všetko funguje tak, ako má, percento stíhaných osôb môže narásť. Dôležité pre posilnenie dôveryhodnosti vyšetrovacích, ale aj súdnych orgánov je, aby narastala aj závažnosť objasnených skutkov, či už z hľadiska významnosti postavenia páchatel'ov alebo z pohľadu výšky úplatku, ktorý sa podarí odhaliť, najmä by malo ísť o prípady systémovej korupcie. Systémová korupcia

⁶⁰Pozri: § 24f a 24g zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení zákona č. 307/2014 Z. z.

(nazývaná aj „*endemická korupcia*“) sa chápe ako stav, keď korupcia je súčasťou spoločenského, hospodárskeho a riadiaceho systému organizácie. Je primárne spôsobená organizačnými nedostatkami, pričom korupcia je štandardom, a nie výnimkou⁶¹. Medzi faktory, ktoré podporujú systémovú korupciu, patrí napr. široká právomoc rozhodovať na základe vlastnej úvahy, klientelizmus, monopol moci, nedostatočná transparentnosť, nízke mzdy, kultúra beztretnosti korupcie⁶² a pod.

Keď hovoríme o systémovej korupcii, jednou z významných oblastí, ktorá ovplyvňuje vznik korupčných rizík, je aj problematika transparentnosti majetkových pomerov úradníkov vo verejnej správe. Pri ich zisťovaní ide o preventívne protikorupčné opatrenie, ktoré má vplyv na celé spektrum vzťahov. Úradník, ktorý má stabilný, ale spravidla nie vysoký príjem, sa dostáva do komplikovanej situácie, ak nevie hodnoverne preukázať, odkiaľ má prostriedky na vyšší životný štandard, ktorý nezodpovedá jeho oficiálnym príjmom. Pokiaľ fungujú kontrolné mechanizmy, takýto úradník má dve možnosti: vykázať kvázi legálny príjem a zdaňovať ho, čo so sebou prináša okrem daňových nákladov aj dodatočné náklady na legalizáciu takeého príjmu; alebo nelegálne nadobudnutý majetok môže užívať len v rozsahu, aby si to jeho okolie nevšimlo. Je zrejmé, že ani jedna z týchto možností preňho nezní priaznivo. Preto je nevyhnutné, aby fungovali preventívne kontrolné mechanizmy.

V spoločnosti existuje viac okruhov osôb, ktoré sa odlišujú svojím postavením a aj druhom povinností, ktoré sú im v danej oblasti uložené.

Keďže som vykonával kontrolu majetkových priznaní podriadených príslušníkov PZ, z vlastnej skúsenosti viem povedať, že sú dve možnosti ako reálne kontrolovať majetkové pomery. Cieľom takejto kontroly by malo byť, či verejný funkcionár disponuje takým majetkom, ktorý nezodpovedá jeho legálnym príjmom.

Jeden spôsob kontroly je administratívna kontrola. Ak má príslušný orgán posúdiť možný nesúlad, potrebuje mať dostatok informácií a to vo formáte, ktorý umožňuje jednoduchým spôsobom porovnávať príjmy, výdavky, nárast majetku a spôsob jeho financovania.

Druhým spôsobom je reálna kontrola majetku, čo je drahý a komplikovaný spôsob a to nielen po stránke nastavenia legislatívnych predpokladov a oprávnení „kontrolórov“, ale aj z pohľadu reálneho výkonu takejto kontroly.

⁶¹ Pozri: <https://www.u4.no/terms#systemic-corruption> [cit. 2018-03-13].

⁶² Pozri: http://research.omicsgroup.org/index.php/Corruption#Systemic_corruption [cit. 2018-03-13].

Treba mať stále na pamäti, že vážime právo na súkromie a na druhej strane záujem spoločnosti na plnení si daňových povinností, a navyše aj širšieho záujmu eliminovať tzv. šedú (nelegitímnu) časť ekonomiky. Preto treba starostlivo zvažovať rozsah vyžadovaných informácií, ako aj rozsah zverejňovania týchto informácií.

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

Ústavný zákon, nazývaný aj ako ústavný zákon o konflikte záujmov, upravuje nezlučiteľnosť funkcie **verejného funkcionára**, jeho povinnosti a obmedzenia na zamedzenie vzniku rozporu súkromných a verejných záujmov, jeho zodpovednosť za nesplnenie resp. porušenie povinností. Ústavný zákon definuje osoby, na ktoré sa zákon vzťahuje. Nie je tu účelné vymenovať celý zoznam verejných funkcionárov, preto stručne povedané, okrem ústavných činiteľov sú to najmä vedúci predstavitelia ústredných a miestnych orgánov štátnej správy, územnej samosprávy, verejnoprávnych korporácií, štátnych tajomníkov, sudcov atď. Ide o široký okruh osôb, ktorý bol rozšírený novelou 545/2005 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2006.⁶³

Ústavný zákon ukladá povinnosť verejnému funkcionárovi uviesť nielen svoje majetkové pomery, ale aj pomery manžela a neplnoletých detí, ktoré s ním žijú v spoločnej domácnosti.⁶⁴ V čl. 7 ods. 4 ústavný zákon definuje, že majetkovými pomermi sa rozumie vlastníctvo nehnuteľností, vlastníctvo hnuťnej veci so zvyčajnou cenou presahujúcou 35 násobok minimálnej mzdy, vlastníctvo majetkového práva alebo inej majetkovej hodnoty i existencie záväzku v menovitej hodnote 35 násobku minimálnej mzdy. Verejný funkcionár má povinnosť podať písomné oznámenie, v ktorom vyhlási aj, či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie s inými vymenovanými funkciami, zamestnaniami alebo činnosťami, informácie o súbežných pracovných vzťahoch, funkciami v orgánoch samosprávy, príjmy za predchádzajúci kalendárny rok.⁶⁵ Toto vyhlásenie sa zverejňuje na webovom sídle Národnej rady SR. Predkladanie majetkových priznaní je len jednou z povinností, ktorá je uložená verejným

⁶³ Pozri čl. 2 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

⁶⁴ Pozri čl. 7 ods. 1 písm. e) Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

⁶⁵ Pozri čl. 7 ods. 1 tamtiež.

funkcionárom. Títo funkcionári musia súčasne predkladať aj potvrdenie o podanom daňovom priznaní za predchádzajúci kalendárny rok.⁶⁶

S otázkami majetkových priznaní je spojená aj problematika darov. Ústavný zákon v čl. 4 ods. 2 písm. b) ukladá verejným funkcionárom zdržať sa žiadania darov, prijímania darov, navádzania iného na ich poskytovanie alebo získavania iných výhod; výnimkou je poskytovanie darov na základe zákona alebo pri zvyčajnom výkone verejnej funkcie. Pre úplnosť možno aspoň zjednodušene uviesť, že v článku 4 sú verejným funkcionárom uložené zákazy uprednostňovať osobný záujem pred verejným, uprednostňovať pre seba alebo pre iného obchodný styk s právnickými osobami, ktoré majú vzťah k verejným zdrojom, nadobúdať majetok od takýchto právnických osôb inak ako vo verejnej súťaži alebo dražbe (to sa vzťahuje aj na im blízke osoby), uzatvárať zmluvy o tichom spoločenstve a používať symboly spojené s týmito inštitúciami na svoj osobný prospech.

Je zrejmé, že tento ústavný zákon obsahuje mnohé preventívne protikorupčné opatrenia, povinnosť predkladať majetkové priznania je len jedným z nich. Z pohľadu návrhu možných protikorupčných opatrení však táto oblasť poskytuje relevantný priestor na zvýšenie jeho preventívneho účinku.

Ako je uvedené vyššie, verejný funkcionár má povinnosť uviesť majetkové pomery, ktorými sa rozumie „vlastníctvo“ nehnuteľnosti, hnuťelnej veci, majetkové práva i záväzky (s hodnotou prevyšujúcou 35 násobok minimálnej mzdy t. j. v súčasnosti cca 16.870 eur).⁶⁷ Ide o deklaratórnu povinnosť, pričom povinná osoba pri nehnuteľnostiach uvádza aj údaje o identifikujúcej nehnuteľnosti prostredníctvom popisu druhu majetku, katastrálne územie, číslo parcely, číslo LV a vlastnícky podiel. U hnuťelných vecí, majetkových práv alebo iných majetkových hodnôt a záväzkoch deklaruje popis a vlastnícky podiel. Formulár je dostupný na webovom sídle NR SR⁶⁸. Pravidlá podávania majetkových priznaní nepopisujem, na účely tejto práce to nie je dôležité, keďže sa nachádzajú v samotnom zákone.⁶⁹

Ústavný zákon síce rieši aj otázky zákazu prijímania darov (pozri vyššie), chýba tu však dôslednejšia úprava pravidiel, napr. do akej hodnoty je prijatie daru prípustné, kedy dar ostáva vo vlastníctve obdarovaného a kedy má obdarovaný verejný funkcionár povinnosť odovzdať ho inštitúcii, ktorú reprezentuje. Užitočné by bolo napríklad určenie

⁶⁶ Pozri čl. 7 ods. 2 tamtiež.

⁶⁷ Pozri čl. 7 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

⁶⁸ Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vnf/formulare#fc> [cit. 2018-03-13].

⁶⁹ Pozri čl. 7 ods. 5 a nasl. Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

maximálnej hodnoty daru, ktorý by nebolo potrebné evidovať. V Japonsku je napríklad prípustné prijať dar v hodnote 5000 yenov, t. j. približne 38 eur (hodnota zodpovedá jednému kvalitnému obedu v reštaurácii)⁷⁰. V našich podmienkach je všeobecná prax, že ak uložené obmedzenie je neprimerane prísne, v praktickom živote je nevykonateľné, štandardne sa vôbec nerešpektuje.

Vzhľadom na to, že verejný funkcionár nemá povinnosť deklarovať hodnotu vecí, kontrolný orgán, aj napriek existencii informácií o príjmoch verejného funkcionára, v podstate nemá možnosti objektívne vyhodnotiť, či prípadne existuje pochybnosť o prípadnom konflikte záujmov.

Orgán, ktorému sa oznámenie podáva⁷¹, má v prípade pochybností o úplnosti resp. správnosti údajov právo požiadať funkcionára o vysvetlenie. Ak toto považuje za nedostatočné, má právo začať konanie podľa osobitného predpisu (podľa toho, o akého funkcionára sa týka). Ústavný súd sa danou otázkou zaoberal a vo svojom rozhodnutí konštatoval, že zmyslom zákona je vytvorenie reálnej možnosti kontrolovať dodržiavanie zákona najmä vo vzťahu k prírastkom majetku a dodal, že „kontrola má smerovať k tomu, aby sa dalo jasne identifikovať, z akých zdrojov boli prírastky majetku nadobudnuté.“⁷² Oznamovanie majetkových pomerov ústavný súd označil ako preventívne protikorupčné opatrenie.

Podľa čl. 7 ods. 7 sa informácie zverejňujú spôsobom a v rozsahu podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám⁷³. Nezverejňujú sa informácie, ktoré by umožňovali identifikáciu hnutelných vecí, vlastníckych práv a záväzkov.

2.2.2.2 Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme

Vzhľadom k veľkému počtu zamestnancov v pôsobnosti zákona⁷⁴ o výkone práce vo verejnom záujme a podstatne menšiemu počtu osôb, ktoré majú kompetencie a teda existuje u nich istá miera korupčného rizika, majetkové priznania podávajú len vedúci zamestnanci. Len veľmi zjednodušene, hovoríme o štátnych orgánoch, obciach a vyšších územných celkoch, právnických osobách zriadených tými organizáciami osobitným zákonom, právnické osoby založené týmito organizáciami, ak súčet majetkovej účasti

⁷⁰ Z vystúpenia Hideki Goda, generálny tajomník, National Public Service Ethics Board, Japonsko na pracovnej skupine SPIO OECD dňa 28. 11. 2017 v Paríži.

⁷¹ Pozri čl. 7 ods. 5 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení.

⁷² Uznesenie IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012.

⁷³ Pozri: Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷⁴ Pozri § 1 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v aktuálnom znení.

týchto organizácií je viac ako 67%, alebo ak väčšinu ich členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje zakladateľ. Spoločným menovateľom je, že im je zverená právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických resp. právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Vedúci zamestnanci podávajú majetkové priznanie „podľa osobitného predpisu toho orgánu, ktorý ho vymenoval alebo zvolil.“⁷⁵

Aj ďalšie obmedzenia sa týkajú len vedúcich zamestnancov. Títo zamestnanci nesmú podnikateľ, vykonávať inú zárobkovú činnosť, byť členom orgánov právnickej osoby vykonávajúcej podnikateľskú činnosť. V tejto súvislosti platia isté výnimky týkajúce sa uvedených obmedzení, napr. ak vedúci zamestnanec plní úlohy na základe jeho vyslania do takejto právnickej osoby, výkonu služby v zdravotníckych zariadeniach, pedagogickej činnosti a podobne.⁷⁶

2.2.2.3 Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe

Štátni zamestnanci majú uložené povinnosti v § 111 Zákona o štátnej službe. Okrem tých štandardných, ako je dodržiavanie právnych predpisov, vykonávanie práce politicky neutrálne a nestranne, zachovávanie mlčanlivosti, sú to aj povinnosti, u ktorých je protikorupčný náboj jasne viditeľný. Ide napríklad o zdržanie sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov⁷⁷, prijímať alebo požadovať dary a iné výhody, nadobúdať majetok od organizácií konajúcich vo verejnom záujme, zvýhodňovať osoby blízke atď.⁷⁸ Zákon obsahuje aj ďalšie obmedzenia týkajúce sa podnikania alebo inej zárobkovej činnosti. Ide o obdobnú úpravu ako je v Ústavnom zákone 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Úprava povinností podávať majetkové priznania, ktorá sa týka všetkých štátnych zamestnancov, bola inšpirovaná právnou úpravou Ústavného zákona 357/2004 Z. z.. Na rozdiel od tohto zákona sa majetkové priznania štátnych zamestnancov nezverejňujú. Ich nezverejňovanie je síce logickým krokom, na druhej strane sa otvára lepšia možnosť na zvýšenie výpovednej hodnoty týchto priznaní. Ukladajú sa na päť rokov. Nehnuteľný majetok sa neoceňuje. Hnuteľný majetok sa oceňuje cenou obvyklou, a priznáva sa, ak jeho súhrnná hodnota je vyššia než 35.000 eur. Súčasťou je aj čestné vyhlásenie, že štátny

⁷⁵ Pozri § 10 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v aktuálnom znení..

⁷⁶ Pozri § 9 tamtiež.

⁷⁷ Pozri § 111 ods. 1 písm. d) zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.

⁷⁸ Pozri § 112 tamtiež.

zamestnanec nemá vedomosť o príjmoch jeho domácnosti, ktoré by mohli byť považované „za nezdanené príjmy alebo príjmy z nestatočných zdrojov.“⁷⁹

Ak vzniknú pochybnosti o tom, že jeho majetkové prírastky štátneho zamestnanca nezodpovedajú jeho príjmom, má povinnosť vyčíslieť hodnotu prírastkov a preukázať ich pôvod. Majetkové priznania sa predkladajú generálnemu tajomníkovi príslušného služobného úradu, ktorý ich preskúma, môže aj určiť osobu, ktorá priznanie preskúma. V špecifických prípadoch zákon označuje príslušnú osobu, ktorej sa priznanie podáva.⁸⁰ V tomto smere nový zákon nevybočuje zo štandardov, ktoré ja osobne nepovažujem za dostatočné. Možnosti na vylepšenie pravidiel sa zhodujú s tými, ktoré sú uvedené v kapitole 2.2.2.1.

To, čo je treba oceniť, je zavedenie nového inštitútu „hromadných výberových konaní“, prostredníctvom ktorého sa vytvára priestor na transparentné obsadzovanie voľných pracovných miest.⁸¹ Navrhovatelia zákona sa inšpirovali v dobrej praxi niektorých štátov Európskej únie. Hromadné výberové konania nielen zjednodušujú systém výberu vhodných zamestnancov, ale aj sťažujú možnosť vytvárať výberové konania „šité na mieru“ konkrétnych záujemcov. Pravidlá výberu vo forme jednotných štandardov vytvárajú zdravé konkurenčné prostredie pre záujemcov o zamestnanie.

Zákon upravuje disciplinárnu zodpovednosť, podľa miery porušenia služobnej povinnosti rozlišuje medzi menej závažným a závažným porušením služobnej disciplíny, ponechanie miery závažnosti zákon ponechal na služobnom úrade.⁸² Keďže ani vo vzťahu k uvádzaniu neúplných alebo nepravdivých údajov v majetkom priznaní zákon taxatívne nestanovuje mieru závažnosti, je logické, že toto môže byť posúdené až s ohľadom na závažnosť zamlčanej informácie, zavinenie a zrejme aj posúdenie motívu, prečo bola informácia zamlčaná resp. nesprávna. Presnejšie znenie zákona pri posudzovaní disciplinárnej zodpovednosti za úmyselné porušenie povinností týkajúcich sa majetkových priznaní a konfliktu záujmov by mohlo mať odstrašujúci preventívny účinok.

⁷⁹ Pozri § 114 tamtiež.

⁸⁰ Pozri § 114 ods. 6 tamtiež.

⁸¹ Pozri § 44 a nasl. tamtiež.

⁸² Pozri § 117 a nasl. zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.

2.2.2.4 Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície

Aj zákon o štátnej službe príslušníkov menovaných ozbrojených zborov (ďalej len príslušníkov) uvádza povinnosti týkajúce sa ich činnosti, napr. povinnosť zdržať sa všetkého čo „*by mohlo viesť k stretu dôležitého záujmu štátnej služby s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom služby na vlastný prospech alebo na prospech iného*“⁸³ (tu sú zreteľné obmedzenia typické pre konflikt záujmov). Rovnako má povinnosť zdržať sa konania narušujúceho vážnosť ozbrojeného zboru, povinnosť vykonávať službu nestranne, atď. Policajti majú povinnosť dodržiavať služobnú prisahu, okrem iného že bude „*čestný, statočný a disciplinovaný*.“⁸⁴ Služobný pomer s policajtom môže byť skončený prepustením aj v prípade, ak „*porušil služobnú prisahu alebo služobnú povinnosť zvlášť hrubým spôsobom a jeho ponechanie v služobnom pomere by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby*.“⁸⁵ Z mojej praxe si pamätám použitie tohto prísneho ustanovenia napr. pri dôvodnom podozrení na korupčné správanie.

Vo vzťahu k majetkovým priznaniam, zákon požaduje v majetkovom priznaní uvádzať informácie o nehnuteľných veciach s jej označením, dátum, právny dôvod nadobudnutia a obstarávaciu cenu (kúpnu cenu, resp. pri bezodplatnom nadobudnutí cena podľa osobitného predpisu⁸⁶), hnutel'né veci s hodnotou presahujúcou jednotlivo 6.638,78 eur alebo v súhrne, ak ich hodnota presahuje 16.596,95 eur (oceňujú sa obvyklou cenou, t. j. cenou, za ktorú sa takýto majetok obvykle predáva). Príslušník má povinnosť, v príslušnom majetkom podiele, uviesť dátum a právny dôvod nadobudnutia, majetkové práva alebo iné hodnoty uvádza obdobne ako pri hnutel'ných veciach.

Zákon považuje za majetok aj byty a nebytové priestory, peňažné prostriedky v bankách (aj zahraničných). Príslušník je povinný podať aj čestné vyhlásenie týkajúce sa možných nezdanených príjmov alebo príjmov z nečestných zdrojov sa osoby žijúce s ním v spoločnej domácnosti.

⁸³ Pozri § 48 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

⁸⁴ Pozri § 17 tamtiež.

⁸⁵ Pozri § 192 tamtiež.

⁸⁶ Pozri Vyhlášku Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov v znení neskorších predpisov.

V prípade pochybností má príslušník povinnosť na vyzvanie údaje doplniť aj o príslušné doklady, výpisy z účtov a pod. Nesplnenie sa považuje za porušenie služobnej povinnosti.

Znenie tohto zákona je dôslednejšie, než v predchádzajúcich prípadoch štátnych zamestnancov. Je to logickejšie, keďže tieto štátno-zamestnanecké vzťahy dávajú príslušníkom ozbrojených zborov silné právomoci a donucovacie oprávnenia, a zvyšuje sa riziko možného zneužitia. Aj tu však existujú možnosti na zlepšenie súčasného stavu. Informácia o odhade hodnoty nárastu majetku by mala silnú výpovednú hodnotu najmä v kombinácii s informáciou o výške príjmov. Vedúci zamestnanec, ktorý vykonáva kontrolu majetkového priznania, nevidí automaticky výpisy z príslušných majetkových registrov (napr. z katastra nehnuteľností) ani príjmy zamestnanca (pre objektivnosť však možno uviesť, že príjmy príslušníkov sa pohybujú v predvídateľnom rozsahu), má možnosť si ich vyžiadať, pri veľkom počte zamestnancov sa to v praktickom živote však nedeje.

Príslušníci ozbrojených zborov vykonávajú činnosti, ktoré sú často spojené s oboznamovaním sa utajovanými skutočnosťami. Za týmto účelom predkladajú svoje osobné i majetkové údaje Národnému bezpečnostnému úradu SR (ďalej NBÚ) v rozsahu potrebnom na príslušné oprávnenie.⁸⁷ Platí, že čím významnejšiu funkciu príslušník zastáva, tým vyšší stupeň oprávnenia sa vyžaduje a tým aj väčší rozsah údajov predkladá a tým rastie aj dôslednosť preverky.

Aj v prípade príslušníkov platí, že problematická je najmä dôsledná kontrola správnosti uvádzaných údajov. V prípade povinnosti podrobiť sa preverke NBÚ by povinné predkladanie priznaní na vykonanie preverky vytvorilo silný nástroj na dôslednosť obsahových údajov v priznaniach.

2.2.2.5 Zákon č. 385/2000 Z. z. - Zákon o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Sudcovia sú z pohľadu posúdenia rizikovosti subjektmi s vysokým rizikom korupcie. Dôvodom je vysoká miera nezávislosti, široký miera diskrečnej právomoci, rozhodovanie o významných právach a povinnostiach (často s ekonomickým dosahom), vysoká

⁸⁷ Pozri zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

komplikovanosť aplikovaných hmotnoprávných i procesnoprávných predpisov, obmedzená miera kontroly. Existuje aj vyššie riziko pravdepodobných osobných väzieb s inými osobami právnického prostredia. Tomuto zodpovedá aj dôslednosť a verejnosť ich majetkových priznaní.

Sudcovia majú povinnosť podať majetkové priznanie o každej hnuiteľnej veci s hodnotou nad 6.600 eur jednotlivo, obdobne tak aj o každom majetkovom práve, inej majetkovej hodnote. Ak tieto majetky nespĺňajú podmienku hodnoty jednotlivo, tak povinnosť vzniká aj v prípade, ak ich súhrnná hodnota presahuje 16.600 eur. Deklarujú aj záväzky s hodnotou nad 6.600 eur. Sudcovia v majetkom priznaní uvádzajú aj majetkové pomery neplnoletých detí a manžela/manželky, s ktorým/ktorou žijú v spoločnej domácnosti. Majú povinnosť uvádzať aj príjmy dosiahnuté v uplynulom kalendárnom roku, obdobne ako príslušníci podávajú aj čestné vyhlásenie o nezdanených a nestatočných príjmoch osôb v spoločnej domácnosti.

Čo je významne prísnejšie, oproti predchádzajúcim skupinám, je povinnosť zverejňovať majetkové priznania na voľne prístupnom webom sídle. Súdna rada uvádza linku⁸⁸ na majetkové priznania sudcov. V čase písania tejto práce boli dostupné len majetkové priznania za roky 2010, 2011.

Nesplnenie povinností je považované za disciplinárne previnenie a je sankcionovateľné.⁸⁹ Opakované nesplnenie povinností je považované za závažné disciplinárne previnenie. Za závažné „*disciplinárne previnenie nezlučiteľné s funkciou sudcu*“ sa považuje aj „*nespôsobilosť sudcu hodnoverným spôsobom preukázať zdroj značných majetkových prírastkov, ktoré zjavne presahujú súhrn jeho platov a iných vyčíslených príjmov*“,“⁹⁰ čo v praxi znamená vždy odvolanie z funkcie sudcu.

2.2.2.6 Zákon č. 154/2001Z. z. - o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry

Prokurátori predkladajú majetkové priznania za obdobných podmienok ako sudcovia. Tieto priznania sa tiež zverejňujú na webovom sídle⁹¹ Generálnej prokuratúry SR. Po uvedení mena a priezviska prokurátora je možné zistiť základné údaje o podaných

⁸⁸ Zverejnené na internete: <http://www.sudnarada.gov.sk/majetkove-priznania-sudcov-slovenskej-republiky/> umožňuje nazretie len do rokov 2010 a 2011 [cit. 2018-03-20].

⁸⁹ Pozri § 116, 117 zákona č. 385/2000 Z. z. - Zákon o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹⁰ Pozri § 116 ods. 3 tamtiež.

⁹¹ Zverejnené na internete: <https://www.genpro.gov.sk/prokuratura-sr/majetkove-priznania-30a3.html> [cit. 2018-02-26].

majetkových priznaniach. K nehnuteľnému majetku sa uvádza názov a popis, dôvod nadobudnutia (napr. kúpa), dátum nadobudnutia, obvyklá cena a cena obstarania. U hnutelných vecí, majetkových právach, iných majetkových hodnotách platia hranice 6.600 eur jednotlivo a 16.600 eur súhrnne, zverejňuje sa popis majetku (napr. zariadenie domu), dátum nadobudnutia, cena obvyklá a cena obstarania. Prokurátori deklarujú informácie týkajúce sa záväzkov. Na webe sú zverejnené aj čestné vyhlásenia a príjmy a iné pôžitky s popisom a výškou príjmu.

2.2.2.7 Snaha o zjednotenie úpravy majetkových priznaní verejných činiteľov

Jasnejšie pravidlá mohla priniesť aj právna úprava, ktorá bola predložená v apríli 2015 formou poslaneckého návrhu zákona (navrhovatelia Miroslav Beblavý a Martin Fedor) *„o majetkových priznaniach niektorých verejných činiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.“* Veľmi stručne zhrniem, že návrh mal ambíciu zjednotiť roztrieštenú právnu úpravu. Bol založený na znížení počtu povinných osôb – verejných činiteľov o takmer 70% (z celkového počtu cca 135.000 osôb). Povinnými osobami mali byť napr. sudcovia, prokurátori, policajti, verejní činitelia vo významných pozíciách a iní). Návrh by sprísnil kontrolné mechanizmy majetkových priznaní, zvýšil by výpovednú hodnotu informácií a odformalizoval by sa existujúci stav. Povinnosť deklarovať vlastníctvo by bola založená u hnutelných vecí, ak by ich hodnota presahovala 10.000 eur, jednotlivo za každú vec. Návrh počítal s uvádzaním právneho dôvodu a dátumu nadobudnutia, s uvádzaním obstarávacej ceny resp. ceny obvyklej. Tieto pravidlá by existovali aj pri majetkovom práve a inej majetkovej hodnote. Deklarovať by sa museli aj záväzky nad 10.000 eur, príjmy nad 400 eur ročne, dary a iné výhody aj s informáciami o darcoch, ak ich hodnota by prevýšila 4.000 eur jednotlivo. Rodinní príslušníci by túto povinnosť mali, ak by mali zúžený resp. rozšírený zákonom určený rozsah bezpodielového spoluvlastníctva. Povinná osoba by predkladala aj kópiu priznania k dani resp. iný doklad preukazujúci príjmy. Návrh zákona prijatý nebol.⁹²

⁹² Pozri: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5469> [cit. 2018-03-19].

2.2.3 Zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku

Zákon bol prijatý po tom, ako Ústavný súd SR svojím rozhodnutím PL.ÚS29/05 vyslovil nesúladi predchádzajúceho Zákona č. 335/2005 o preukazovaní pôvodu majetku s Ústavou SR. Hlavnými dôvodmi bola nedostatočná určitosť pojmu „majetok nadobudnutý z nelegálnych príjmov“, porušenie zákazu retroaktivity, t. j. možné spätné sankcionovanie za nemožnosť preukázania legálnych príjmov prakticky počas celého života, čo bolo súdom označené ako neprimerane zaťažujúce, súd namietal, že atribút nelegálnosti sa neviaže na konkrétne nelegálne konanie, ale je založený na domnienke resp. právnej fikcii, že majetok je nelegálny. Podľa ústavného súdu zákon neprimerane delil dôkazné bremeno medzi občana a štát.⁹³

Zákon č. 101/2010 Z. z. upravuje podmienky a postup pri odnímaní nelegálnych príjmov a to aj v prípade, ak príslušný súd rozhodne o prepadnutí časti, alebo celého majetku. Prvým možným oznamovateľom je orgán verejnej moci, ktorý získa informáciu, že majetok fyzickej alebo právnickej osoby bol nadobudnutý z nelegálnych zdrojov, zákon ukladá povinnosť podať oznámenie neodkladne. Finančná polícia má povinnosť konať aj na základe neanonymného oznámenia, ak osoba proti ktorej podanie smeruje, je identifikovaná.⁹⁴ Dôvodom je vylúčenie zlomyseľných podaní, u ktorých je predpoklad pravdivosti informácií nízky. Jednoznačne musí byť označený aj majetok, ktorý by mal byť nelegálny. Finančná polícia môže konať aj z vlastného podnetu, čo v praxi znamená, že by mala konať, ak má dostatok dôveryhodných informácií potrebných na začatie konania. V rámci konania preskúma hodnotu takeého majetku, spôsob jeho nadobudnutia a legálnosť zdrojov z ktorých mohol byť nadobudnutý, využívajú sa obvyklé oprávnenia a možnosti, dané v zákone⁹⁵.

Výsledok takeého preskúmavania finančná polícia predloží prokurátorovi, vo forme podania návrhu (pre súd) ak zistí, že „majetok bol najmenej o 1500-násobok minimálnej mzdy vyšší, ako preukázateľné príjmy.“⁹⁶ Pre rok 2018 bola minimálna mzda stanovená na 480 eur.⁹⁷ Prokurátor má povinnosť vyzvať povinnú osobu, aby do 30 dní predložila dôkazy o jeho hodnote a o tom, ako majetok nadobudla.

⁹³ Pozri Nález sp. zn. PL. ÚS - 29/05 z 3. septembra 2008.

⁹⁴ Pozri § 3 Zákona č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku.

⁹⁵ Pozri § 4 tamtiež.

⁹⁶ Pozri § 6 tamtiež.

⁹⁷ Pozri § 2 zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.

Prokurátor má potom povinnosť pred súdom dokázať existenciu rozdielu medzi preukázateľnými príjmami a skutočným majetkom dotknutej osoby (odporcu). Ak to dokáže, súd vysloví, že majetkový rozdiel odporca nadobudol z nelegálnych príjmov a že tento prepadá v prospech štátu. Na základe výzvy súdu je odporca povinný označiť majetok, ktorý má prepadnúť. Prevyšujúcu rozdiel má súd povinnosť vrátiť.

V praxi je tento zákon neúčinný. Povinné osoby delia svoj majetok tak, aby sa jeho hodnota znížila pod stanovenú hranicu a keďže dôkazné bremeno je na strane štátu, je dokazovanie tak komplikované, že výsledok je prakticky nulový.

V Českej republike sa vybrali cestou odhaľovania nepriznaných alebo zatajených daňových príjmov prostredníctvom správcu dane. Podmienky upravuje „*Zákon č. 321/2016, ktorým sa menia niektoré zákony v súvislosti s preukazovaním pôvodu majetku*.“⁹⁸ Ak správca dane indikuje rozdiel medzi tvrdeniami v daňových priznaniach a nárastom spotreby alebo iných výdavkov vo výške viac ako 5 mil. českých korún (cca 197.000 eur), vyzve daňového poplatníka, aby preukázal, či jeho majetok je financovaný zo zdanených príjmov alebo z príjmov, ktoré zdaneniu nepodliehajú. Ak to nepreukáže, jeho majetok je zdanený štandardnou sadzbou dane prostredníctvom pomôcok a vyrubené sú mu aj penále (vo výške 50%, resp. 100%, ak neposkytol súčinnosť).

2.2.4 Možné preventívne opatrenia

Pokiaľ ide o možnosti na preventívne protikorupčné opatrenia, právny poriadok už dnes, za určitých okolností, umožňuje overiť skutočnú hodnotu majetku konkrétnych osôb s využitím osobitných predpisov. Procesné oprávnenia Trestného poriadku možno využiť v prípade podozrenia zo spáchania konkrétnych trestných činov. Toto je však mimoriadne komplikované, keďže príjmy z nelegálnych zdrojov „podozriví“ zhromažďujú zvyčajne dlhšiu dobu spoločne s legálnymi príjmami. Tento problém je viditeľný aj pri praktickom postihovaní páchatel'ov pre trestný čin *legalizácie príjmov z trestnej činnosti* podľa § 233 Trestného zákona. Možnosť využiť ustanovenia *Zákona o preukazovaní pôvodu majetku*⁹⁹, je rovnako veľmi komplikovaná (pozri

⁹⁸ Dostupné na internete: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danova-a-celni-legislativa/2016/ve-sbirce-zakonu-byl-publikovan-zakon-kt-26238> [cit. 2018-03-19].

⁹⁹ Pozri: zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku.

predchádzajúcu kapitolu), lepšie možnosti by po právnych úpravách mohol poskytovať aj Zákon o dani z príjmov¹⁰⁰, tak ako je tomu v Českej republike.

Priestor na zlepšenie preventívnych opatrení, pokiaľ ide o majetkové priznania verejných funkcionárov a pracovníkov vo verejnej správe, sa otvára v úprave zákonmi uložených povinností, aké informácie majú takéto osoby povinnosť predložiť. Uvádzanie presnejšieho popisu vecí s informáciami, ktoré zreálňujú možnosť odhadnúť jej hodnotu, napr. nadobúdacej ceny, spôsobu financovania napr. vo forme výšky a počtu splátok, roku výroby tam, kde to má význam (napr. u spotrebných vecí, ako sú osobné motorové vozidlá a podobne), roku nadobudnutia, obvyklej (tržnej) hodnoty veci, by výrazne zvýšilo preventívny účinok zákona, najmä, ak by povinnosť uvádzať príjmy bola doplnená uložením ďalších povinností, napr. identifikovaním domácich a zahraničných účtov a súčtom ich zostatkov ku konkrétne stanovenému dátumu.

Prospešné by bolo aj vykonávanie kontroly nezávislým orgánom. Pretože kontrola skutočného stavu majetku u tak vysokého počtu osôb je v súčasnosti nereálna, majetkové pomery by sa mohli preverovať v prípade zistenia konkrétneho podozrenia alebo napr. elektronickým losovaním, v počte, ktorý je primeraný objektívnym možnostiam. Takýmto úradom by mohol byť spomínaný úrad na ochranu oznamovateľov (pozri kapitolu 2.2.1), ktorý by v budúcnosti mohol preberať ďalšie kompetencie týkajúce sa ochrany verejného záujmu, neskôr by podľa toho mohol aj nazývať.

Súčasne so sprísnením požiadaviek na oznamovanie potrebných údajov je potrebné veľmi citlivo zvážiť, ktoré údaje by sa mali sprístupňovať verejnosti. Bezbrehé zverejňovanie informácií so sebou prináša nielen bezpečnostné riziká, ale aj riziká „očierňovania“ prostredníctvom sociálnych sietí alebo médiami. V kombinácii s aktuálnymi výškami plátov sa môže ľahko stať, že odborníci jednoducho vo verejnej správe pracovať odmietnu. Neverejné údaje by mali byť dostupné len oprávnenému okruhu osôb, pričom každé nahliadnutie by malo byť evidované a odôvodnené. Neprimerané zverejňovanie údajov by zrejme navyše vyvolávalo snahu obchádzať účel zákona.

V prípade Ústavného zákona 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov poslanci rozhodujú aj o právach a povinnostiach, ktoré sa bezprostredne dotýkajú aj ich samých. Prípadné zmeny si vyžadujú 3/5 súhlas poslancov. Akékoľvek navrhované úpravy, a nielen v prípade ústavného zákona, musia byť preto

¹⁰⁰ Pozri: zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

skutočne vyvážené a podliehať všeobecnému konsenzu, inak výhľady na ich schválenie nie sú pozitívne.

3 INÉ AKO LEGISLATÍVNE OPATRENIA

Ak majú mať opatrenia štátu pri znižovaní korupčných hrozieb priaznivý vývoj, celý proces protikorupčnej prevencie by mal byť nepochybne riadený a mal by mať aj svoj právny rámec.

V predchádzajúcich kapitolách sú uvedené vybrané právne regulácie, ktoré majú preventívny vplyv na úroveň korupcie v širšom rámci. Dá sa povedať, že všetky právne normy upravujúce výkon verejnej moci, prostredníctvom nastavenia konkrétnych pravidiel, upravujú veľké množstvo rôznych faktorov s vplyvom na špecifické korupčné riziká a tým aj na pravdepodobnosť výskytu korupčného správania konkrétnych osôb.

Prevencia korupcie nie je záležitosťou jedného konkrétného orgánu, ktorý „švihnutím zázračného prútika“ ovplyvní úroveň korupcie v rámci celého štátu. Nedá sa ani spoliehať na to, že všetci úradníci, ktorí plnia úlohy pri výkone verejnej moci, sú natoľko uvedomelí, že budú automaticky prijímať opatrenia na znižovanie výskytu korupcie, ani na to, že všetci sa budú správať tak, že korupcia ako jav vymizne z našej spoločnosti.

Proces vykonávania prevencie korupcie preto potrebuje mať svoj systém, ktorý je funguje na stanovených zásadách. Uložené úlohy zodpovedným osobám musia mať právny rámec a musia byť záväzné. Systém by mal byť založený na zásadných pravidlách, ktoré sa nemenia pri zmene vládnej moci, teda na dlhodobej stratégii. Úlohy by mali byť stanovené na základe dostatočného poznania stavu, zmysluplne, konkrétnym osobám zodpovedným za danú oblasť, so stanovenými termínmi vykonania.

3.1 Protikorupčný systém v Slovenskej republike

Ak má fungovať samotný protikorupčný systém v rámci všetkých orgánov verejnej moci, nevyhnutne musí existovať orgán, ktorý takýto proces riadi a koordinuje. Najvyšším orgánom výkonnej moci je vláda Slovenskej republiky.¹⁰¹ Vláda môže v rámci svojich kompetencií prijímať záväzné rozhodnutia (napr. formou uznesenia vlády¹⁰²). Činnosť vlády po stránke odbornej, organizačnej a technickej zabezpečuje Úrad vlády SR. Logicky je teda na mieste, že tým koordinačným orgánom pre široké spektrum orgánov verejnej moci je organizačná zložka úradu vlády. Uznesením vlády SR č. 168

¹⁰¹ Pozri čl. 108 Ústavy Slovenskej republiky 460/1992 Zb.

¹⁰² Pozri čl. 118 tamtiež.

z 9. marca 2011¹⁰³ k návrhu na notifikáciu orgánu na prevenciu korupcie podľa článku 6 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii z 31. októbra 2003 bol Úrad vlády SR notifikovaný ako orgán na predchádzanie korupcie podľa článku 6 Dohovoru.

V Slovenskej republike boli a sú prijímané úlohy v rôznych akčných plánoch, chýba však vízia, ktorá by mala dlhodobú platnosť – strategický plán, vôbec to však neznamená, že takýto dokument, by mal mať rigidné znenie. Jeho charakteristikou by malo byť, že kontinuálne určuje smer, ktorým sa štát ubera.

Len pre pochopenie súvislostí je potrebné uviesť, že aj keď na Úrade vlády SR v minulosti existovala Sekcia kontroly a boja proti korupcii, neskôr premenovaná na Sekciu kontroly a prevencie korupcie, aj tak zodpovednosť za protikorupčné plánovanie bola prostredníctvom Ministerstva vnútra SR prenášaná na Úrad boja proti korupcii prezídia policajného zboru, neskôr, po reorganizácii, na Národnú protikorupčnú jednotku národnej kriminálnej agentúry prezídia policajného zboru. Špecializovaný policajný útvar má nepochybne z hľadiska trestnoprávneho najlepšie znalosti o otázkach súvisiacich s objasňovaním korupčných trestných činov. To, že sa na takýto útvar prenášali preventívne funkcie svedčí len o tom, že neexistoval skutočný orgán, ktorý by týmito problémami plánovite zaoberal. Neznamená to ale, že by preventívne opatrenia sa v rámci činností orgánov verejnej moci nevykonávali, ale predstava, že tieto opatrenia (napríklad na ministerstvách) bude koordinovať riaditeľ policajnej protikorupčnej jednotky, je tak trochu absurdná.

Odbor prevencie korupcie vznikol 1. 6. 2018, organizačne bol včlenený do Kancelárie predsedu vlády. Na prvý pohľad sa zdá, že nie je dôležité, kde je konkrétny orgán začlenený, ale v skutočnosti je to pre jeho činnosť veľmi dôležité. Nie je reálne, aby sa prevencia korupcie vykonávala len prostredníctvom ukladania záväzných úloh jednotlivým orgánom verejnej moci, keďže niektoré z nich majú charakter ústredných orgánov štátnej moci, niektoré sú nezávislé, niektoré sú orgánmi samosprávy atď. Navyše ukladanie úloh napr. formou uznesenia vlády je dlhý a zložitý proces. Systém musí nevyhnutne fungovať na základe všeobecnej akceptácie tých, ktorí sa na ňom zúčastňujú. Inými slovami, ak je politika štátnej moci založená na všeobecne uznávaných zásadách, ktoré presadzujú predseda vlády a jej členovia, nie je nevyhnutne potrebné vytvárať vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v otázkach spolupráce. Samotný odbor prevencie korupcie nemá kompetencie ukladať úlohy a to ani v podmienkach úradu vlády.

¹⁰³ Pozri: http://www.government.gov.sk/data/files/2242_8618.pdf [cit. 2018-03-22].

V čase prípravy tejto práce právnym rámcom pre protikorupčné opatrenia je Uznesenie vlády SR č. 403/2015 z 8. júla 2015 k návrhu „Akčného plánu na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu“¹⁰⁴ (ďalej Akčný plán), ktoré ukladá povinnosť vyhodnocovať plnenie úloh tohto plánu. Krátko sa mu budem venovať, preto aby bolo zrejmé na akých základoch je možné postaviť ďalšiu stratégiu v boji proti korupcii. Predmetné uznesenie uložilo všetkým ministrom v úlohe B.4. vykonať vnútornú analýzu s cieľom identifikovať konkrétne subjekty s istou mierou rizika, toto riziko vyhodnotiť a navrhnúť konkrétne opatrenia na ich elimináciu. Takto naformulovaná úloha je prenesene povedané „cestou“, ktorej sa nedá vyhnúť a na ktorej nemožno zastaviť, pretože proces identifikácie rizík musí byť nepretržitý a musí sa prispôbovať neustále meniacim sa podmienkam. Mimochodom takáto úloha sa objavila aj v „Strategickom pláne boja proti korupcii“¹⁰⁵, ktorý bol prijatý v roku 2010.

Samotný Akčný plán ukladá úlohy v rámci troch častí. Prvá sa týka transparentnosti, predvídateľnosti a participatívneho legislatívneho procesu, druhá korupcie a tretia transparentnej a efektívnej justícii. Plán je obsiahly, obsahuje množstvo úloh, mnohé sú formálne a v ich vyhodnotení sa konštatuje, že boli splnené. Jeho pozitívom je, že v sebe obsahuje aj iniciatívu 14-tich podnikateľských asociácií, zamestnávateľských združení i zahraničných obchodných komôr „za vládu zákona (Rule of Law)“.

Formulácia úlohy B.4. zahŕňa v sebe dôležité atribúty: zistenie skutočného stavu, jeho vyhodnotenie a prijatie opatrení. Filozofia tohto systémového prístupu má svoju logiku, ale samotné vykonanie je podstatne komplikovanejšie, ako sa zdá. Objavia sa otázky, kto vykoná analýzu, na základe akých atribútov, kto bude ukladať úlohy, ako sa budú výsledky merať a kto to bude robiť, ako sa bude monitorovať efektívnosť plnenia, kto a ako bude prijímať nápravné opatrenia, ako často sa takýto proces bude vykonávať, atď.

Na niektoré z týchto otázok, by mal dať základné odpovede záväzný právny dokument, ktorý určí smer vývoja – strategický plán.

3.1.1 Stratégia boja proti korupcii

Strategický plán boja proti korupcii vznikol v roku 2010. Mal však skôr charakter akčného plánu, nie ucelenej stratégie a so zmenou vlády sa transformoval do iných

¹⁰⁴ Zverejnené na internete: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=24826> [cit. 2018-03-22].

¹⁰⁵ Zverejnené na internete: http://www.vlada.gov.sk/strategicky-plan-boja-proti-korupcii-v-slovenskej-republike/?day=2017-09-01&art_datum_od=2017-10-16&art_datum_do=2017-10-16 [cit. 2018-03-22].

dokumentov. Nedá sa povedať, že v SR neexistuje stratégia boja proti korupcii. Je obsiahnutá viac či menej v „Akčnom pláne na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu“ (viď vyššie), v „Akčnom pláne pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2016 – 2019“¹⁰⁶, ktorý sa týka aj problematiky otvorenej justície, otvorených dát, transparentnosti. Tento je v pôsobnosti Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Ďalšie úlohy sa nachádzajú v „Akčnom pláne na posilnenie transparentnosti a zjednodušenia implementácie EŠIF“¹⁰⁷ v pôsobnosti podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Tieto plány síce obsahujú konkrétne opatrenia, ale chýba existencia inštitucionálneho a organizovaného protikorupčného systému. Som toho názoru, že takýto dokument by mal byť určený orgánom verejnej moci, najmä štátnym orgánom (na tie má vláda SR priamy vplyv), nepriamo aj orgánom samosprávy, súdnym orgánom, orgánom sui generis (prokuratúra, protimonopolný úrad, najvyšší kontrolný úrad), ale aj ďalším. Stratégia nemá mať ambíciu ukladať úlohy, ani by nemala nezasahovať do kompetencií nezávislých orgánov, mala by byť skôr návodom, určením smeru postupu pri riešení otázok prevencie korupcie. Dokument by mal byť otvorený a mal by umožňovať aktívne reagovať na meniace sa podmienky.

Obsahom stratégie by malo byť okrem určenia legislatívneho rámca a stručného opisu súčasného stavu, aj určenie inštitucionálneho systému (určenie zástupcov kľúčových inštitúcií, ktorí sa na ňom budú aktívne podieľať). Nevyhnutné je aj určenie metód, ktoré sa budú používať, a cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť.

Ako už bolo naznačené, ak úlohy plnia všetci, niekedy to skôr vyzerá tak, že ich neplní nikto. Hlavným koordinačným, iníciačným i poradným orgánom by mal byť Úrad vlády SR prostredníctvom odboru prevencie korupcie. Pracovníci odboru nemôžu po stránke obsahovej priamo riadiť protikorupčný systém na jednotlivých ministerstvách (tým menej na samostatných inštitúciách). Toto nie je ani vo fyzických možnostiach pracovníkov. Odbor prevencie korupcie je však zodpovedný za koordináciu spoločných činností orgánov prevencie korupcie a preto by mal existovať priestor na vzájomnú aktívnu spoluprácu, súčasne by odbor mal mať vedúce postavenie vo vytváraní podmienok na preventívne činnosti. Preto je potrebné, aby na všetkých ministerstvách, a dôležitých inštitúciách, ktoré sú významnými súčasťami protikorupčného systému,

¹⁰⁶ Zverejnené na internete: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26262> [cit. 2018-03-22].

¹⁰⁷ Zverejnené na internete: <https://www.vicpremier.gov.sk/wp-content/uploads/2017/09/Akcny-plan-eurofondy.pdf> [cit. 2018-03-22].

vznikla pozícia „koordinátora“, ktorý bude nielen plniť úlohy týkajúce sa protikorupčných aktivít, ale stane sa aj členom úzkeho vzájomne kooperujúceho tímu. Okrem ministerstiev sú z môjho pohľadu významnými inštitúciami aj *Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu SR* - rieši protikorupčné otázky týkajúce sa používania fondov EÚ, *Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti* – otázky transparentnosti justície a zapojenia sa občianskej spoločnosti, *Protimonopolný úrad SR* – oblasť hospodárskej súťaže, *Úrad pre verejné obstarávanie SR*. Spolu by sa teda jednalo o 18 subjektov.

Koordinátori by mali spĺňať odborné aj osobnostné kritériá, mali by byť z hľadiska svojho postavenia dôležitými osobami štruktúre svojej organizácie, zaradení by mali byť priamo na kancelárii štatutárneho orgánu, mali by mať k štatutárovi organizácie priamy prístup a mali by mať vytvorený dostatočné podporné personálne kapacity. Koordinátori by mali vykonávať protikorupčný program vo svojej pôsobnosti, pričom však politickú zodpovednosť za plnenie prijatých úloh (v záväznej forme s určením konkrétnych úloh a zodpovedných osôb) by mal niesť štatutár (na ministerstve minister).

Dôležitou časťou stratégie by malo byť určenie, ako sa bude vykonávať prevencia korupcie. Aby opatrenia mohli byť efektívne, mali by reagovať na reálny stav a skutočne existujúce riziká. Základom zistenia dôležitých vstupných informácií by malo byť riadenie korupčných rizík, ktoré by sa mala vykonávať vo všetkých organizáciách (zo začiatku prinajmenšom v tých, kde budú existovať pozície koordinátorov).

3.1.2 Riadenie korupčných rizík

Proces analýzy rizík je komplikovanejší, ako sa na prvý pohľad zdá a bez jasne stanovených odporúčacích pravidiel by nepochybne došlo k zopakovaniu chyby, k akej došlo po uložení rovnakej úlohy v spomínanom strategickom pláne v roku 2010. V tom čase neboli presne stanovené postupy analýzy, ani vytvorené špecifické pozície pre zodpovedné osoby. Tí, ktorí úlohy plnili, sa s nimi vysporiadali podľa vlastných možností. Boli síce prijaté isté opatrenia¹⁰⁸, ale o skutočnej analýze a systémových opatreniach sa zďaleka hovoriť nedá.

Analýza by mala byť založená na vyhodnotení rizikových faktorov, indikátorov (pozri aj kapitolu 1.3), a to vo vzťahu k pozícii osoby, ktorej sa hodnotenie týka

¹⁰⁸ Pozri: http://www.vlada.gov.sk/data/files/1627_suhm-rezortnych-vnutornych-analyz.pdf [cit. 2018-03-22].

a následne ku procesom (napríklad konkrétna rozhodovacia činnosť), ktoré takáto osoba vykonáva.

Pre pochopenie, ako vzniká korupčné riziko, uvádzam niektoré príčiny vytvárajúce **korupčné riziká**.

Interné riziká sa dotýkajú viacerých oblastí. Vo vzťahu **procesom** to môžu byť chýbajúce pravidlá vo forme protikorupčných politík organizácie, chýbajúce možnosti vynucovania dodržiavania etických kódexov (všeobecne stanovené pravidlá vychádzajúce z zásad) a kódexov správania (konkrétne stanovené pravidlá uplatňovania etických zásad v určitých situáciách), nejasne stanovené zodpovednosti a kompetencie, široká miera rozhodovacích kompetencií, zlyhávajúca kontrola, nedostatočná odborná príprava zamestnancov atď. Vo vzťahu **k ľudskému faktoru** to môže byť napr. protiprávne konanie zamestnancov, ich nedostatočné odborné kvality. Vo vzťahu **k systému** fungovania organizácie to môžu byť napríklad nedostatky v rámci interných bezpečnostných a kontrolných systémoch, zlyhanie softvéru, neoprávnené vstupy do databázových systémov a podobne.

Externé riziká (organizácia ich nevie priamo ovplyvniť) môžu zahŕňať napríklad nedostatky v právnych predpisoch umožňujúce dvojznačný až viacznačný výklad, chýbajúce ustanovenia pre reguláciu, akceptácia svojvoľného výkladu právnej normy, vysoká miera tolerancie spoločnosti ku korupcii a podobne.

V rámci analýzy je potrebné zisťovať riziká na základe varovných signálov. Tieto by mali byť vyhodnotené aj z hľadiska závažnosti a následne by k nim mali byť prijaté **opatrenia** na zodpovedajúcej úrovni riadenia. Samotná detekcia sa môže uskutočniť formou samohodnotenia a následného vyhodnotenia zodpovedným riadiacim pracovníkom. Pracovník na konkrétnej pozícii podľa stanovených kritérií vyhodnotí riziká podľa stanovených kritérií (tie môžu byť špecifické podľa typu organizácie). Napr. v oblasti **monopolu moci** sa môže posudzovať právomoc, či pracovník rozhoduje sám, aké je kvalita kontrolnej činnosti, aký je rozsah rozhodovacích právomocí na základe vlastnej úvahy (rozsah diskrečnej právomoci). Posúdiť možno **transparentnosť** rozhodovacieho procesu (povinnosť zverejňovať rozhodnutia, majetkové priznania a pod.), **rozsah vyvoditeľnej zodpovednosti** za svoje konanie (v akom rozsahu je možné vyvodzovať osobnú zodpovednosť), či funguje **systém oznamovania protiprávneho správania** (aj či ho niekto v minulosti využil, či sa proti nemu vyvíjali odvetné opatrenia od zamestnávateľa) atď. Tieto kritéria môžu mať štandardnú podobu, ale vo vzťahu k určitým pozíciám sa môžu meniť, resp. dopĺňať o ďalšie. Ak je vytvorený systém

dostatočne prepracovaný, mal by mať možnosť ohodnotiť zistené riziká ku konkrétnej pozícii v číselnej hodnote (vznikne merateľný ukazovateľ).

3.1.3 Protikorupčné opatrenia

Opatrenia na eliminovanie resp. zníženie korupčných rizík by mali byť prijaté vo forme záväzného dokumentu, napr. vo forme národného a rezortných **protikorupčných programov**. Rezorty poznajú najlepšie vlastné korupčné riziká a majú aj povinnosť tieto riziká zmenšovať formou prijímania konkrétnych opatrení. Nezaujímaj vytvárať protikorupčné opatrenia je možné charakterizovať, ako osobitné riziko vzniku korupcie a takto by malo byť aj chápané.

Vyhodnocovanie by malo byť periodické, napr. jedenkrát ročne a merateľný ukazovateľ by sa mal v prípade efektívneho prijímania opatrení pozitívne meniť. Vyhodnotenie rizikovosti pozície môže byť napríklad podkladom na rozhodnutie sa, ktoré procesy je potrebné podrobiť hĺbkovej analýze spoľahlivosti (angl. due diligence), kde konkrétne sa bude vykonávať kontrolná činnosť, ktoré procesy sa budú kontrolovať, môže sa využívať aj pri rozhodovaní sa, či je potrebné vykonávať dôslednejšiu kontrolu majetkového priznania osôb v konkrétnych pozíciách, atď. Vyhodnotenie rizikovosti by však nemalo mať však len negatívne, represívne dôsledky. Mohlo by napríklad slúžiť aj na pozitívne motivovanie formou finančného ohodnotenia.

3.1.4 Ciele protikorupčného systému

Zmyslom protikorupčnej stratégie je dosiahnutie stanovených cieľov. Tieto môžu byť stanovené vo všeobecnej rovine, napr. **vytvorenie udržateľného prostredia odolného voči korupcii**, ale potrebné je stanoviť najmä konkrétne merateľné ciele. Takýmito cieľmi by mohli byť: **zvýšenie dôveryhodnosti orgánov verejnej moci**, najmä súdov, prokuratúry a polície (napríklad prostredníctvom prieskumov verejnej mienky); **vytvorenie mechanizmu na nezávislé monitorovanie a vyhodnocovanie účinnosti protikorupčných opatrení**; **vznik katalógu korupčných rizík** (rizikových pozícií a rizikových procesov) alebo aj vznik **národného referenčného systému protikorupčného manažérstva**, ktorý by nezávisle posudzoval kvalitu protikorupčných systémov orgánov verejnej moci, obdobne ako tomu je pri systéme protikorupčného manažérstva podľa normy ISO 37001. Úlohu takého centra by mohol postupne prevziať vznikajúci úrad na ochranu oznamovateľov (mohol by sa premenovať na úrad na ochranu verejného záujmu).

Konkrétnym cieľom môže byť aj dosiahnutie očakávanej úrovne v známych rebríčkoch vnímania korupcie Transparency International – „*Corruption Perceptions Index (CPI score)*“¹⁰⁹. Obdobne možno pracovať aj s inými indexami napríklad s indexom Svetovej banky „*Control of Corruption Indicator score (CCI - World Bank)*“.¹¹⁰

3.2 Systém manažérstva proti korupcii ISO 37001

Všeobecne možno povedať, že systém manažérstva je zavedený v každej organizácii s cieľom dosiahnuť kvalitu riadenia tejto organizácie. Riadenie organizácie je závislé od samotného charakteru organizácie, jej zložitosti a mnohých iných faktorov. Na to, aby systém manažérstva v organizácii fungoval, je potrebné, aby spĺňal všeobecné a špecifické požiadavky danej organizácie. Dôležité je, aby splnenie týchto požiadaviek bolo založené na dôkaznosti. Samotné formálne deklarovanie plnenia požiadaviek bez ich skutočného výkonu neprinesie reálny požadovaný stav.

Keďže organizácie a procesy, ktoré v nich prebiehajú nie sú totožné, aj samotný výkon systému manažérstva je rozdielny. Aby bolo možné všeobecne akceptovaným spôsobom zmerať, posúdiť a navonok deklarovať, že organizácia skutočne spĺňa požiadavky, čo pre zákazníka do istej miery zaručuje jej kvalitu, je možné využiť normalizované manažérske systémy. Tým najznámejším je Systém manažérstva kvality ISO 9001 *Medzinárodnej organizácie pre normalizáciu* (International Organization for Standardization - ISO)¹¹¹. Je federáciou národných normalizačných organizácií a vydáva medzinárodné normy s označením ISO. Pre úplnosť je vhodné uviesť, že existujú aj iné uznávané nenormalizované systémy manažérstva kvality, napr. EFQM, ktorý uplatňuje Ministerstvo financií SR alebo CAF, ktorý plánuje zaviesť Úrad vlády SR.

Pre oblasť korupcie bola v októbri 2016 publikovaná medzinárodná norma ISO 37001:2016.¹¹² Táto norma zatiaľ nie je oficiálne preložená do slovenčiny, normy ISO nie sú zverejnené na webe, je možné len ich zakúpiť¹¹³ od národného člena ISO, čo je Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR (ďalej ÚNMS). Ako člen

¹⁰⁹ Dostupné na internete: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 [cit. 2018-04-03].

¹¹⁰ Dostupné na internete: https://tcdata360.worldbank.org/indicators/haa4be409?country=SVK&indicator=367&countries=BRA&viz=line_chart&years=1996,2016 [cit. 2018-04-03].

¹¹¹ Pozri: <https://www.iso.org/home.html> [cit. 2018-04-03].

¹¹² Dostupné na internete: <https://www.iso.org/standard/65034.html> [cit. 2018-04-04].

¹¹³ Dostupné na internete: https://www.sutn.sk/eshop/public/standard_detail.aspx?id=125704 [cit. 2018-04-04].

technického výboru Slovenskej Národnej akreditačnej služby¹¹⁴ pracujem s pracovnou verziou slovenského znenia predmetnej normy. Odbor prevencie korupcie v spolupráci s ÚNMS pripravuje implementáciu systému protikorupčného manažérstva podľa požiadaviek ISO 37001 na Úrade vlády SR. O implementácii tejto relatívne novej normy ISO 37001 na Slovensku (zrejme aj inde vo svete) existuje len minimum informácií, neoceniteľnú pomocnú ruku nám poskytuje prof. Ing. Ján Závadský, PhD. a Ing. Lenka Veselovská, PhD. z Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a ich skúsenosti z prebiehajúceho pilotného praktického výkonu implementácie tejto normy na Mestskom úrade v Poprade.

Norma sa špecificky a komplexne zaoberá kvalitou protikorupčných opatrení rozdelených do 7 oblastí, ktoré môže pomôcť organizácii pri predchádzaní, odhaľovaní a reagovaní na zistené korupčné riziká – súvisiace s úplatkárstvom (v aktívnej i pasívnej forme) a to nielen v samotnej organizácii, ale aj u obchodných partnerov.

Pri skúmaní protikorupčnej odolnosti organizácie sa posudzujú možné riziká. Informácie sa získavajú formou dotazníkových prieskumov, osobnými pohovormi s vybranými zamestnancami, analýzou plnenia legislatívnych noriem (napr. zákona č. 307/2014 Z. z. – pozri kapitolu 2.2.1), iných interných dokumentov (napr. etický kódex), analýzou existujúceho stavu (tvorby procesov, stavu zodpovednosti, existujúcich manažérskych systémov), analýzou návrhov opatrení podľa požiadaviek tejto normy. Podľa požiadaviek normy ISO 37001 sa skúmajú tieto oblasti:

- **Súvislosti organizácie** (čl. 4) – skúmajú sa interné a externé relevantné súvislosti (napr. štruktúra, charakter, rozhodovanie, obchodný model, partneri), okrem iného, či organizácia pravidelne hodnotí korupčné riziká,
- **vodcovstvo** (čl.5) – napr. či riadiaci orgán preukazuje vodcovstvo prostredníctvom schválenej politiky organizácie, vyčlenil na systém manažérstva proti úplatkárstvu primerané finančné zdroje; či vykonáva primeraný dohľad,
- **plánovanie** (čl.6) – či pri plánovaní organizácia zvažuje riziká a príležitosti na zlepšenie (napr. smeruje k dosiahnutiu cieľov, plánuje prevenciu, monitorovanie efektívnosti atď.); či má stanovené ciele, či sú merateľné,
- **podpora** (čl. 7) – či organizácia poskytuje potrebné zdroje, či má organizácia určené nevyhnutné spôsobilosti pracovníkov, ktorí majú vplyv na systém manažérstva proti

¹¹⁴ Pozri: <http://www.snas.sk/> [cit. 2018-04-04].

úplatkárstvu; či sú spôsobilí na vhodné vzdelávanie; či sú spôsobilí uchovávať informácie o spôsobilosti organizácie; či v procese zamestnávania sú zavedené postupy, aby pracovníci dodržiavali protikorupčnú politiku; postupy umožňujúce primerané disciplinárne opatrenia; či nedochádza k odvete, diskriminácii; či je vo vzťahu k pozíciám vystaveným vyššiemu riziku úplatkárstva vykonávaná povinná starostlivosť – primerané presvedčenie sa, že títo spĺňajú požiadavky ešte pred ich preložením alebo povýšením; či sú uplatňované stimulačné prvky, napr. výkonnostné bonusy; či sa pracovníkom poskytuje vzdelávanie a príprava; či existujú pravidlá internej a externej komunikácie týkajúce sa manažérstva; či sú zadokumentované a aktualizované informácie požadované normou, atď.,

- **prevádzka** (čl. 8) – či organizácia plánuje, implementuje a riadi procesy potrebné na plnenie požiadaviek systému manažérstva; či sa poskytuje povinná starostlivosť rizikovým procesom, obchodným partnerom, špecifickým pracovníkom; či existuje systém finančných a nefinančných kontrol; či sa tieto požiadavky uplatňujú aj iných v organizáciách, ktoré riadi, k obchodným partnerom u ktorých bolo identifikované vyššie riziko úplatkárstva; či existujú postupy, ktoré majú zabrániť poskytovaniu, prijímaniu darčiekov, pohostinnosti a podobných výhod; či nedochádza k neprimeranosti riadiacich prvkov; či existujúce postupy umožňujú pracovníkom oznamovať nekalé konanie (v dobrom úmysle); či existujú postupy vyšetrovania úplatkárstva, atď.,
- **hodnotenie výkonnosti** (čl. 9) – či existujú potrebné opatrenia slúžiace na meranie, monitorovanie a hodnotenie účinnosti a efektívnosti systému manažérstva; či je vykonávaný vnútorný audit a v akej kvalite; či je systém manažérstva preskúmaný vrcholovým manažmentom, atď.,
- **zlepšovanie** (čl. 10) - či je organizácia schopná rýchle reagovať na zistené nezhody, prijať nápravné opatrenia, určiť príčiny; zistiť, či existujú podobné nezhody; či neustále systém manažérstva zlepšuje.

Proces implementácie sa začína rozhodnutím organizácie implementovať systém manažérstva. Implementáciu vykonáva vybraný dodávateľ. Po ukončení implementácie je systém uvedený do praxe a následne nastupuje fáza preukazovania funkčnosti výkonom požadovaných procesov. Ak sa organizácia rozhodne pre certifikáciu, vykoná sa certifikačný audit a potom nasledujú prvý a druhý kontrolný audit. Po uplynutí obdobia sa vykonáva recertifikačný audit. Tento proces si samozrejme vyžaduje finančné náklady,

s ktorými je potrebné počítať. Organizácia si môže zvážiť, či po implementácii podstúpi aj procesu certifikácie a teda svoju odolnosť vie preukázať aj navonok.

V porovnaní so systémom znižovania korupčného rizika prostredníctvom analýzy rizík a následného prijímania opatrení je nastavenie systému podľa ISO 37001 určite komplexnejšie, ale aj náročnejšie a aj neporovnateľne nákladnejšie. Je preto na zvážení organizácie, či sa rozhodne normu implementovať, ak áno či na celú organizáciu alebo na jej vybrané (rizikové) jednotky.

Takýto systém protikorupčného manažérstva kvality je nepochybne najkomplexnejším existujúcim systémom a poznanie jeho zásad a najmä praktického výkonu je bohatým zdrojom skúseností pri nastavovaní protikorupčných opatrení v orgánoch verejnej moci.

ZÁVER

Na Globálnom fóre OECD o integrite a proti korupcii¹¹⁵ odznela zaujímavá myšlienka prof. Aliny Mungiu-Pippidi (European Research Centre for Anti-Corruption and State Building Research, Nemecko), ktorá porovnala príklady Rumunska a Bulharska. Systémové účinky korupcie pretrvávajú ako problém číslo jeden v oboch krajinách. V Rumunsku bolo za korupciu stíhaných viacero vysoko postavených verejných činiteľov (až 18) a v Bulharsku ani jeden. Miera korupcie v oboch štátoch bola aj po stíhaní rumunských vysokých verejných činiteľov približne rovnaká. Je teda diskutabilné, či represia v Rumunsku na najvyššej úrovni priniesla očakávané zlepšenia v porovnaní s Bulharskom, kde neboli stíhané vysoko postavené osoby. Tieto príklady ukazujú, že cestou na zníženie korupcie je najmä kvalitná prevencia a presadzovanie integrity na všetkých úrovniach a vo všetkých oblastiach.

Na jar 2018 sme mali možnosť vidieť na našich uliciach demonštrácie, ktoré požadovali odstúpenie vrcholových politikov a vedenia polície. Jedným z argumentov, ktoré odzneli, bola aj neschopnosť polície stíhať významné osoby pre korupciu. V odbore prevencie korupcie, kde je protikorupčná linka, sa síce ozývajú sťažovatelia, väčšinou nahnevaní, že sa nemôžu domôcť svojich práv, ale za posledné roky nikto neoznámil také skutočnosti, ktoré by pomohli páchatel'ov korupcie trestnoprávne postihnúť. S týmto problémom zápasí aj policajná národná protikorupčná jednotka. Pri rozhovoroch s bežnými ľuďmi, títo na korupčné prostredie nadávajú, ale sami sa do prípadného trestného konania zapojiť nechcú, pretože systému nedôverujú. Z tohto je zrejmé, že aj efektívna represia má v protikorupčnom boji svoje významné miesto.

Na začiatku tejto práce som sa snažil pomenovať pojem prevencia korupcie, ako nastavenie systematických činností pri zisťovaní príčin vzniku korupcie, podmienok jej existencie, smerujúcich k zníženiu pravdepodobnosti jej výskytu. Práve slová „nastavenie systematických činností vo všetkých oblastiach“ sú kľúčom k zmenšovaniu tohto vážneho spoločenského problému.

V oblasti trestnoprávných noriem, okrem iného, pomôcť by mohlo rozšírenie vecnej príslušnosti Špecializovaného trestného súdu a tým aj Špeciálnej prokuratúry a Národnej protikorupčnej jednotky NAKA o trestné činy zneužitia právomoci verejného činiteľa podľa § 326 ods. 1, 3 alebo 4 Trestného zákona.

¹¹⁵ Fórum OECD 26. – 28. 3.2018, Paríž, Francúzsko.

V prípade skutkovej podstaty trestného činu machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 Trestného zákona, by mohlo byť prospešné vypustenie ustanovenia odseku 2 písmeno d/, ktoré definuje spáchanie tohto trestného činu formou pasívneho resp. aktívneho úplatkárstva. Takto by sa korupčné konania páchané pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe posudzovali v jednočinnom súbehu s trestným činom korupcie, takéto trestné činy by sa navyše dostali do príslušnosti Špecializovaného trestného súdu.

Sprísnenie trestov v skutkových podstatách trestných činov nepriamej korupcie (§ 336 Trestného zákona), by mohlo mať výraznejší odstrašujúci účinok. Za zváženie by stálo aj razantnejšie ukladanie peňažných trestov pri takých konaniach, kde možno predpokladať, že páchatel' sa takto správal opakovane (napr. vzhľadom na pochybnosti o jeho majetkových pomeroch alebo častej chybovosti v jeho rozhodovacej činnosti). Za hlbšie zváženie by stálo aj využívanie alternatívnych trestov za drobnú korupciu. Preventívny účinok by mohlo mať aj povinné dôsledné preverovanie majetkových pomerov obvinených osôb, u ktorých je možné predpokladať, že ich majetok bol získaný nelegálnym spôsobom.

Jednoznačná úprava ustanovení piatej hlavy Trestného poriadku o zabezpečovaní dôkazov by mohla pomôcť pri odstránení rôzneho výkladu prípustnosti dôkazov, najmä záznamov o uskutočnenej telefonickej prevádzke (§ 115 ods. 2 Trestného poriadku), zabezpečených v inej veci, ako sa vedie odpočúvanie. Prikláňam sa k názoru, že dôkaz zákonne získaný v inej trestnej veci by mal byť použiteľný, ak sa v čase jeho použitia vedie trestné stíhanie pre trestný čin, ktorý získanie takéhoto dôkazu umožňuje. Kompromisným riešením, by mohlo byť napr. splnenie doplňujúcich podmienok, ktoré by dostatočne chránili pred prípadným zneužitím získavania dôkazov „naslepo“, bez existencie konkrétneho dôvodu na odpočúvanie. Takéto doplňujúce podmienky, by mohli byť založené napríklad na dodatočnom posúdení zákonnosti dôkazu sudcom, ktorý odpočúvanie umožnil alebo napr. podmienkou začatia trestného stíhania v určitej časovej lehote po zabezpečení takéhoto dôkazu.

Inštitút agenta je dnes, v trestnom konaní, bežne používaným procesným inštitútom. Takto zabezpečené dôkazy majú vysokú vypovedaciu kvalitu. Zavedenie tohto inštitútu sa ukázalo ako efektívny spôsob boja nielen proti korupcii. Inštitút agenta provokatéra sa síce prakticky nepoužíva, ale už jeho samotná existencia má preventívny účinok.

Je nepochybné, že procesnými úkonmi, ktorými a zabezpečujú dôkazy podľa piatej hlavy Trestného poriadku, sa zasahuje do ústavou garantovaných práv osôb a preto

dôsledné dodržiavanie zákonných podmienok pre ich použitie nesmie byť žiadnym spôsobom obmedzované a navyše musí byť aktívne kontrolované.

Je jasné, že na mieru korupcie má väčší vplyv efektívna a účinná prevencia než represia. V oblasti netrestných právnych noriem má významný preventívny vplyv ochrana tých zamestnancov, ktorí sa neboja poukázať na nekalú činnosť vo vnútri orgánov verejnej moci. Nepostačuje len samotná ochrana zamestnancov pred prijatím odvetného opatrenia, ale potrebná je aj aktívna pomoc v prípade, že k takémuto odvetnému opatreniu dôjde, napr. pomoc prostredníctvom občiansko-právnej žaloby. Rovnako potrebné je aj dosledovanie, či došlo k náprave nepriaznivého stavu, na ktorý oznamovateľ upozornil. Výrazné posilnenie ochrany oznamovateľa by mohol priniesť pripravovaný nový zákon na ochranu oznamovateľa, ktorý bol v čase písania tejto práce v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Tento zákon počíta aj so vznikom nového úradu na ochranu oznamovateľov, ktorý by postupne mohol preberať ďalšie úlohy v oblasti prevencie korupcie.

Široké spektrum zamestnancov orgánov verejnej správy by mohla pozitívne ovplyvniť právna úprava povinností predkladať majetkové priznania. Platí, že ak zamestnanec takéhoto orgánu môže beztrestne využívať nelegálne nadobudnutý majetok, má väčšiu motiváciu nadobúdať príjmy z nelegálnych zdrojov, ktoré často pochádzajú zo systémovej korupčnej trestnej činnosti. V súčasnosti platí rôzna právna úprava pre rôzne skupiny povinných osôb, ktoré sú definované v rôznych zákonoch. Ide o právnu úpravu povinností verejných funkcionárov podľa Ústavného zákona 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, najmä vedúcich predstaviteľov ústredných a miestnych orgánov štátnej správy, územnej samosprávy, verejnoprávnych korporácií, štátnych tajomníkov, sudcov atď., ktorí okrem povinností deklarovať svoje majetkové pomery, majú povinnosť dokladovať aj majetkové pomery manželov a neplnoletých detí, ak s nimi žijú v spoločnej domácnosti, pokiaľ sa týka hnutelnej veci a záväzkov, táto povinnosť a odvíja od prekročenia hodnoty 35-násobku minimálnej mzdy. Zákon ukladá aj povinnosť predložiť potvrdenie o podaní daňového priznania, rieši aj nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností, ale napríklad aj otázku prijímania darov. Informácie sa zverejňujúcu v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Tomuto zákonu je však často na politickej i odbornej úrovni vyčítaná jeho neefektívnosť a praktická použiteľnosť na vykonávanie reálnej kontroly legálnosti nadobudnutých majetkov a teda jeho nízke preventívne účinky.

Ďalším zákonom č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme sú upravené povinnosti vedúcich zamestnancov, ktorí vykonávajú prácu vo verejnom záujme. Týka sa najmä predstaviteľov štátnych orgánov, obcí a vyšších územných celkov, právnických osôb zriadených tými organizáciami osobitným zákonom. Títo vedúci predstavitelia podávajú majetkové priznanie podľa osobitných predpisov toho orgánu, ktorý ich vymenoval alebo zvolil.

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe upravuje povinnosti štátnych zamestnancov v oblasti majetkových priznaní, títo v nich deklarujú nehnuteľné veci a hnutel'né veci ktorých hodnota presahuje 35.000 eur (jednotlivo, resp. v súhrnnej hodnote), v oblasti konfliktu záujmov, prijímania darov, obmedzení týkajúcich sa podnikania alebo inej zárobkovej činnosti (z časti podľa modelu ústavného zákona 357/2004 Z. z.). Zákon neukladá povinnosť zverejňovať majetkové priznania. Pri pochybnostiach o legálnosti majetku, má štátny zamestnanec povinnosť vyčíslit' hodnotu prírastkov a preukázať ich pôvod.

Zákon 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície obsahuje ustanovenia o konflikte záujmov, ukladá povinnosť predkladať majetkové priznania, u nehnuteľných vecí, hnutel'ných vecí s obvyklou cenou presahujúcou jednotlivo 6.638,78 eur alebo ak v súhrne ich hodnota presahuje 16.596,95 eur. V prípade nezrovnalostí má príslušník povinnosť údaje doplniť, napr. aj výpisy z účtov.

Sudcovia sa riadia zákonom 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach, predkladajú majetkové priznania, ktoré sa zverejňujú, u hnutel'ných vecí (a záväzkov) ak ich hodnota presahuje jednotlivo 6.600 eur, súhrne ak ich hodnota presahuje 16.600 eur, deklarujú aj príjmy, podávajú aj čestné vyhlásenie o nezdanených a nestatočných príjmoch (aj za osoby žijúce s nimi v jednej domácnosti). Upravené majú aj povinnosti týkajúce sa konfliktu záujmov a ďalšie obmedzenia.

Prokurátori majú uložené obmedzenia a upravené povinnosti a podávajú majetkové priznania podľa Zákona 154/2001Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry obdobne ako sudcovia.

U všetkých osôb, ktoré majú upravené povinnosti podávať majetkové priznania, je možné nastaviť podmienky tak, aby podané priznania mali vyššiu výpovednú hodnotu a aby takto uvádzané skutočnosti bolo možné aj reálne skontrolovať. Predmetom vykazovania a kontroly by mali byť prírastky majetku a identifikácia, z akých zdrojov

boli prírastky majetku nadobudnuté. U nehnuteľných vecí a hnuťelných vecí by bolo žiadúce uloženie povinnosti deklarovať presnejší popis vecí s informáciami, ktoré zreálnujú možnosť odhadnúť jej hodnotu, napr. nadobúdacej ceny, spôsobu financovania napr. vo forme výšky a počtu splátok, roku výroby tam, kde to má význam (napr. u spotrebných vecí, ako sú osobné motorové vozidlá a podobne), roku nadobudnutia, obvyklej (tržnej) hodnoty vecí. Určenie obvykle trhovej ceny je komplikované a nariad'ovania povinnosti odborne oceňovať veci určite nie je na mieste, jej odhad samotným vlastníkom, by malo tiež svoju vypovedaciu hodnotu. To, čo v súčasnosti reálne funguje len veľmi obmedzene, je vykonávanie kontroly prípadnej existencie rozdielu medzi preukázateľnými príjmami a skutočným majetkom dotknutej osoby. Problémom je neexistencia ľudských zdrojov, ale aj zákonných oprávnení kontrolných orgánov. V určitých prípadoch by mohlo byť prospešné aj vykonávanie kontroly nezávislým orgánom.

V prípade zlyhania jednotlivca by mohol pomôcť efektívny zákon na preukazovanie pôvodu majetku. Dnes účinný zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku sa efektívnym rozhodne nazvať nedá, jeho „bezzubosť“ je dlhodobo známa a aj kritizovaná. Daňové orgány by za určitých podmienok mohli vykonávať kontrolu rozdielov medzi tvrdeniami v daňových priznaniach a nárastom spotreby alebo iných výdavkov.

Vo veciach týkajúcich sa majetkových pomerov je však súčasne potrebné veľmi citlivo zvažovať, ktoré údaje by sa mali sprístupňovať verejnosti.

Prijímanie preventívnych protikorupčných opatrení je založené nielen na úprave legislatívnych noriem. V programovom vyhlásení vlády na roky 2016 – 2020 je uvedený záväzok zaviesť protikorupčnú doložku v legislatívnom procese prijímania zákonov. Povinne by sa tak posudzovalo, či zákon obsahuje potrebné protikorupčné opatrenia, alebo či v ňom existujú medzery, ktoré vytvárajú priestor pre vznik korupcie, resp. či situáciu nezhoršuje, napríklad aj zbytočnou komplikovanosťou nastavovaných procesov, tak ako to dnes vidíme napr. pri dotáciách z fondov Európskej únie.

Prevenčia je založená na systematických činnostiach všetkých zložiek verejnej moci smerujúcich k identifikácii korupčných rizík, zisteniu príčin ich vzniku, podmienok ich existencie a prijatia opatrení s cieľom znížiť pravdepodobnosť výskytu korupčného správania a konania.

Ak hovoríme o prevencii korupcie, je potrebné, aby systém fungoval na zásadných pravidlách, ktoré sa menia len v prípade významných zmien vstupných podmienok, teda na pevnej stratégii, ktorá bude založená na poznaní stavu, určení mechanizmu, ako bude prevencia vykonávaná a aké ciele sa majú dosiahnuť. Návrh stratégie boja proti korupcii v súčasnosti pripravuje odbor prevencie korupcie úradu vlády, ktorý by mal byť aj hlavným koordinátorom opatrení na národnej úrovni. Materiál musí byť záväzný a preto by mal byť prijatý vládou, zásadné úlohy by mali byť uložené formou uznesenia vlády.

Situáciu v jednotlivých orgánoch verejnej moci najlepšie poznajú zamestnanci, ktorí tam pracujú. Preto stratégia predpokladá vykonanie vnútornej identifikácie a analýzy korupčných rizík, ktorú budú podkladom pre vypracovanie návrhu opatrení. Na úrovni organizačných celkov (napr. úroveň ministerstva) sa predpokladá vytvorenie zmysluplných, odpočítateľných a zverejňovaných protikorupčných programov, s určením konkrétnych úloh, termínov a zodpovedných osôb za ich plnenie. Tieto rezortné programy by mali byť dostatočne flexibilné, aby dokázali reagovať na meniace sa podmienky. Je nevyhnutné, aby za koordináciu protikorupčných opatrení zodpovedala kvalifikovaná určená osoba, ktorá na tieto činnosti bude mať vytvorené podmienky. Takýto „koordinátor“ okrem toho, že by mal spĺňať odborné a aj osobnostné kritériá, mal by mať priamy prístup k najvyššiemu vedeniu organizácie, ktoré bude zodpovedné za plnenie programu (napr. na úrovni ministerstva, by mal byť takouto zodpovednou osobou minister, vykonávateľom opatrení by mal byť napr. generálny tajomník služobného úradu). Predpokladá sa úzka spolupráca týchto osôb, pričom osobný príklad a záujem najvyšších predstaviteľov organizácie je kľúčový („tón musí byť udávaný zhora“). Takýto proces musí byť trvalý, opakovať by sa mal spravidla jedenkrát ročne a pri jeho opakovaní by sa mali okrem sledovania účinnosti prijatých opatrení, posudzovať aj meniace sa vstupné podmienky. Ak účinnosť protikorupčných opatrení bude merateľná, sledovať možno zmeny dosiahnuté pri opakovaných analýzach korupčných rizík. Výsledkom analýzy korupčných rizík by malo byť aj vytvorenie registra či katalógu korupčných rizík (rizikových pracovných pozícií, procesov, ktoré tieto osoby vykonávajú, prípade aj register rizikových projektov).

Vyhodnotenie rizikovosti pozície môže mať vplyv na rôzne súvisiace činnosti, napr. cielenosť kontrolnej činnosti, dôslednosť kontroly majetkových priznaní, ale napríklad aj na bonusové odmeňovanie za prísnejšie podmienky pri výkone pracovnej pozície.

Všeobecným cieľom protikorupčnej stratégie by malo byť vytvorenie udržateľného prostredia odolného voči korupcii, ale stanovené by mali byť aj konkrétne merateľné ciele, aby bolo zrejmé, či stratégia funguje.

Systém manažérstva kvality proti korupcii ISO 37001 je jedným z prostriedkov, ako vykonávať proces prijímania protikorupčných opatrení podľa presne zadefinovaných oblastí a podmienok. Na základe vstupnej analýzy sa implementujú konkrétne opatrenia a na záver sa prostredníctvom certifikačného auditu posudzuje, či organizácia spĺňa prísne kritéria. Aj v tomto prípade ide o opakované procesy, ktoré sa končia recertifikáciou. Norma ISO 37001 je relatívne nová, prijatá bola Medzinárodnou organizáciou pre normalizáciu v októbri 2016 a na Slovensku zatiaľ žiadna organizácia takouto certifikáciou neprešla. Pilotne prebieha proces implementácie na Mestskom úrade v Poprade a v roku 2018 sa začne aj na Úrade vlády SR. Očakáva sa, že prinesie vyššiu úroveň kvality protikorupčného prostredia. Jej praktický výkon bude aj cenným zdrojom skúseností, najmä pre tých, ktorí sa prevenciou zaoberajú, ako vykonávať manažerstvo kvality v organizáciách verejnej správy, v dôležitom, aj keď nie v tak komplexnom rozsahu.

Neexistuje konečný zoznam preventívnych opatrení v boji proti korupcii. V každej organizácii je možné nájsť činnosti, u ktorých možno identifikovať korupčné riziká. Tak, ako sa neustále mení svet okolo nás, tak sa menia aj podmienky pre prebiehajúce procesy a tak sa menia aj možnosti na vznik korupcie. Korupcia je, či sa nám to páči alebo nie, prirodzenou súčasťou správania sa človeka. Či podľahne a správa sa korupčne, závisí od mnohých vonkajších a vnútorných faktorov, ktoré ovplyvňujú tieto procesy, ako aj od osobnostných vlastností konkrétneho jednotlivca. Dôležité je, aby nastavenie celého systému malo pozitívne protikorupčnú tendenciu a aby sa miera korupcie dostala na akceptovateľnú úroveň, tak ako je tomu vo vyspelých demokratických štátoch sveta.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

Knižné publikácie

1. KLITGAARD, R. *Addressing corruption together*. Paríž: OECD, 2015, 103 s.
2. LYSÝ, J. a kol. *Čo by mal občan vedieť k korupcii*. Bratislava: CPHR – Transparency International Slovensko, 2002, 89 s. ISBN 80-89041-49-3
3. MENCEROVÁ, I. a kol. *Trestné právo hmotné*. Šamorín: Heuréka vydavateľstvo, 2014, 384 s. ISBN 978-80-89122-96-7
4. KOČAN, Š. *Charakteristika a vyšetrovanie korupcie*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2012, 180 s. ISBN 978-80-8054-532-1

Právne predpisy a súdne rozhodnutia

5. Zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku
6. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov
7. Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov
8. Zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon
9. Zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok
10. Zákon č. 307/2014 o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
11. Zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení zákona č. 307/2014 Z. z.
12. Zákon č. 385/2000 Z. z. - Zákon o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov
13. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v aktuálnom znení
14. Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe
15. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v aktuálnom znení
16. Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov

17. Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov
18. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
19. Nález sp. zn. PL. ÚS - 29/05
20. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 117/07
21. Rozhodnutie IV. ÚS 69/2012
22. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 To 5/2011
23. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 To 2/2011
24. STN ISO 37001:2016. Systém manažérstva proti úplatkárstvu
25. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
26. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení
27. Ústavný zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v aktuálnom znení
28. Uznesenie Najvyššieho súdu SR č. 3 To 6/2014
29. Uznesenie Najvyššieho súdu SR č. 5 To 6/2012
30. Uznesenie Ústavného súdu SR III. US 665/2016-30 z 11. októbra 2016
31. Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov v znení neskorších predpisov

Internetové zdroje

32. <http://www.bojprotikorupcii.vlada.gov.sk>
33. <http://www.justice.gov.sk>
34. <http://www.government.gov.sk>
35. <http://www.mfcr.cz>
36. <http://www.nrsr.sk>
37. <http://www.nrsr.sk>
38. <http://research.omicsgroup.org>
39. <http://www.rokovania.sk>
40. <http://www.snas.sk>

41. <http://www.snslp.sk>
42. <http://www.sudnarada.gov.sk>
43. <http://www.vlada.gov.sk>
44. <https://ec.europa.eu>
45. <https://tcdata360.worldbank.org>
46. <https://www.epravo.cz>
47. <https://www.genpro.gov.sk>
48. <https://www.iso.org>
49. <https://www.lidovsky.cz>
50. <https://www.oecd.org>
51. <https://www.slov-lex.sk>
52. <https://www.sutn.sk>
53. <https://www.transparency.org>
54. <https://www.u4.no>
55. <https://www.vicepremier.gov.sk>