



Občan a demokracia

Monitoring činnosti verejného ochrancu práv

2003

Projekt bol podporený Nadáciou EKOPOLIS z programu TVOJA ZEM

OBSAH

Úvod

Niekoľko základných faktov o verejnom ochrancovi práv (VOP)

1 Priebeh monitoringu

- 1.1 Hlavné kritériá hodnotenia činnosti VOP
- 1.2 Ďalšie kritériá

2 Ako hodnotíme pôsobenie VOP

- 2.1 Informovanie verejnosti
- 2.2 www.vop.sk
- 2.3 Kancelária VOP
- 2.4 Regionálne kancelárie VOP
- 2.5 Návrhy na zmenu právnych predpisov, pracovných metód a organizácie štátnych orgánov
- 2.6 Kontakty s mimovládnyimi organizáciami (MVO)
- 2.7 Naša návšteva v Kancelárii VOP
- 2.8 Prítomnosť v médiách

3 Finančné hospodárenie Kancelárie VOP

- 3.1 Narábanie z rozpočtom
 - 3.1.1 Rozbor čerpania za rok 2002
 - 3.1.2 Rozpočet na rok 2003
 - 3.1.3 Závery z kontroly NKÚ
- 3.2 Služobné cesty

4 Hodnotenie Správy o činnosti VOP za rok 2002

5 Sprístupňovanie informácií na základe zákona č. 211/ 2002 Z.z.

Záver

Úvod

Slovenský verejný ochranca práv má za sebou prvý rok a osem mesiacov svojho pôsobenia. Mimovládne organizácie na Slovensku sa pričínili o to, aby bol úrad verejného ochrancu práv vytvorený. Verejný ochranca práv, ako nezávislý orgán má byť efektívnym prostriedkom mimosúdnej ochrany ľudských práv a súčasne kľúčovou inštitúciou na podporu dobrého fungovania verejnej správy, presadzovanie princípov transparentnosti, otvorenosti a zodpovednosti. Dôležitosť úradu verejného ochrancu práv spočíva aj v tom, že môže byť katalyzátorom spoločenských zmien i reforiem a môže pozitívne usmerňovať rozvoj občianskej spoločnosti a v praxi upevňovať rešpektovanie princípov právneho štátu.

Je prirodzené, že na postavenie verejného ochrancu práv má vplyv aj spôsob fungovania tejto inštitúcie, najmä v počiatočnom období. Práve tento faktor rozhoduje o tom, či sa stane vo verejnosti dostatočne známa, či jej ľudia budú dôverovať a či bude rešpektovaná orgánmi verejnej moci. Inštitúcia verejného ochrancu práv má fungovať lepšie ako inštitúcie verejnej správy, ktoré má verejný ochranca práv z definície svojho postu ovplyvňovať. Aj preto je dôležitou úlohou prvého slovenského verejného ochrancu práv vytvoriť a zaviesť mechanizmy dobrého, občanovi priateľského, fungovania tohto inštitútu.

Na Slovensku ešte nie je občan chápaný ako rovnoprávny partner štátneho orgánu, ako jeho zákazník a úloha štátneho orgánu nie je vnímaná ako služba občanovi. Princíp všemocného štátu je u mnohých štátnych úradníkov ešte stále hlboko zakorenený. Verejný ochranca práv sa môže zhostiť úlohy pomôcť budovať iné chápanie vzťahu medzi občanom a verejnou správou a prispieť k presadzovaniu zásady, že štát je tu pre občana a nie naopak.

Zmyslom pôsobenia verejného ochrancu práv je slúžiť občanom, ktorí sú spravidla bez právnických vedomostí, ako pomocník v boji s prebujnelou byrokraciou vo verejnej správe i v súdnictve a poskytovať mu relevantné informácie. Základnými znakmi činnosti verejného ochrancu práv sú všade vo svete nezávislosť, jednoduchosť formy akou sa môžu na neho občania obrátiť a prístupnosť jeho služieb.

Občania sa v spleti komplikovaných právnych predpisov málo vyznajú a často nevedia, kam sa môžu so svojimi problémami obrátiť. Dohľad verejného ochrancu práv nad zákonnosťou činnosti správnych orgánov sa zameriava aj na to, ako tieto orgány dodržiavajú ľudské práva. A právo domáhať sa svojho práva na príslušnom orgáne sa chápe ako jedno z ľudských práv.

Pretože úrad verejného ochrancu práv má byť jeden z nosných pilierov zabezpečovania a ochrany základných práv a slobôd občanov, a pretože je financovaný z verejných prostriedkov, je dôležité kontrolovať a skúmať efektívnosť jeho činnosti a posúvať jeho pôsobenie bližšie k občanovi.

Niekoľko základných faktov o Verejnom ochrancovi práv

Podľa čl. 151a Ústavy Slovenskej republiky je verejný ochranca práv nezávislý orgán, ktorý sa podieľa na ochrane základných práv a slobôd pri činnosti orgánov verejnej správy. Rozsah činnosti, možnosti verejného ochrancu práv konať sú upravené zákonom č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv. Na verejného ochrancu sa môžu obracať tak fyzické ako aj právnické osoby, ak sa domnievajú, že postup, rozhodovanie alebo nečinnosť orgánov verejnej správy je buď v rozpore s právnym poriadkom alebo odporuje základným princípom demokratického a právneho štátu (maladministrácia).

Prvý slovenský Verejný ochranca práv zložil sľub 27.3.2002, jeho kancelária začala fungovať 1.5.2003. Verejný ochranca práv je volený na 5 rokov, teda funkčné obdobie terajšieho verejného ochrancu práv (VOP) končí 27.3.2007.

K 1. decembru 2003 prijal verejný ochranca práv 3137 podnetov z toho vybavil 57%, t.j. 1768. Medzi vybavené podnety sú zaradené aj tie, ktorým VOP odpísal, že nespádajú do jeho kompetencie, čo je 65% podľa správy z marca 2003. Najviac podnetov dostal verejný ochranca práv z bratislavského a banskobystrického kraja, najmenej z trnavského a trenčianskeho kraja. Najviac sťažovateľov namieta činnosť súdov.

Ročný rozpočet kancelárie VOP na rok 2002 (kancelária fungovala od 1.5.2002 a prví odborní pracovníci nastúpili do prac. pomeru 1.8.2002) bol 26 miliónov korún, ktoré mali slúžiť aj na vybavenie kancelárií.

Kancelária VOP má v súčasnosti 24 zamestnancov: 1 verejného ochrancu práv, 1 vedúcu kancelárie VOP, 1 predstavenú osobného úradu, 1 kontrolóra, 11 právnych expertov, 3 sekretárky, 2 šóférov, 2 ekonómov, 1 pracovníčka spisovne, podateľne, 1 pracovníka pre spoluprácu s mimovládnyimi organizáciami a zahraničné vzťahy. V januári 2003 mali 9 pracovníkov vo verejnej službe 13 pracovníkov v štátnej službe a 3 pracovníkov na základe dohody o pracovnej činnosti.

Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa vzťahuje na orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevzťahuje na Národnú radu Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, vládu Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru, prokuratúru a na súdy s výnimkou štátnej správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevzťahuje tiež na veci operačnej a mobilizačnej povahy.

1. Priebeh monitoringu

Monitoring úradu verejného ochrancu práv (VOP) sme realizovali od apríla do decembra 2003. Monitorovať inštitúciu, ktorá by mala byť na Slovensku jedinečná, navyše inštitúciou s originálnou pôsobnosťou, vôbec nie je ľahké. V prvej fáze sme hľadali možnosti ako monitorovať a akú zvoliť stratégiu. Základ a odrazový mostík tvorili kritériá/ukazovatele efektívnosti, podľa ktorých sme volili ďalší postup. Domnievame sa, že prvý rok fungovania inštitúcie, ktorá u nás nemá žiadnu históriu, je kľúčový. Úspešnosť tejto inštitúcie však nezávisí iba od výšky finančných prostriedkov vynaložených na jej budovanie, ale aj od priorit a šikovnosti ľudí, ktorí s týmito prostriedkami nakladajú a zároveň inštitúciu reprezentujú i vytvárajú.

Samotná realizácia monitoringu mala viacero rovín. Od začiatku sme sa snažili zhromažďovať všetky dostupné aj menej dostupné informácie nielen o úrade verejného ochrancu práv na Slovensku, ale aj o ombudsmanoch či verejných ochrancoch práv v iných krajinách. Najčastejšie sme pracovali s materiálmi verejného ochrancu práv ČR a Európskeho ombudsmana.

Konkrétne informácie o činnosti a fungovaní slovenského ochrancu práv sme získavali najmä formou písomných žiadostí o informácie v zmysle ustanovení zákona č.211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Žiadosti sme podávali pod svojimi menami, teda v pozícii, v akej by sa ocitol ktorýkoľvek občan či občianka. Vychádzali sme z predpokladu, že úrad sa nemusí „správať“ rovnako, keď o informácie žiada občan a keď o ne žiada občianske združenie. Túto stratégiu máme overenú z predchádzajúcich monitoringov uplatňovania infozákona. Ďalšie informácie sme získavali prostredníctvom materiálov, ktoré VOP pripravil pre verejnosť, využili sme články z tlače, ktoré boli na tému ombudsman, alebo verejný ochranca práv publikované, hovorili sme s predstaviteľmi mimovládnych inštitúcií, ktoré s verejným ochrancom práv uzatvorili dohodu o spolupráci, niektoré informácie sme zistili z web stránky verejného ochrancu práv. Mnohé informácie sme zistili aj prostredníctvom osobných návštev kancelárie a prostredníctvom rozhovoru so zamestnancami kancelárie.

Pri hodnotení sme vychádzali z troch základných uhlov posudzovania. Uhol pohľadu občana „prijímateľa služieb“, ďalej z pohľadu monitora, človeka, ktorý je vyškolený na vykonávanie monitoringov, a z pohľadu odborníka - právnik. Tieto tri hľadiská sa v správe často prelínajú.

Údaje, ktoré sme získali, sú spracované v tejto správe. Cieľom správy je vyvolať diskusiu na túto tému, poskytnúť spätnú väzbu kancelárii verejného ochrancu práv, sprostredkovať informácie ďalším subjektom verejného života, ktoré sa touto témou zaoberajú.

1.1 Hlavné kritériá pri hodnotení efektívnosti činnosti verejného ochrancu práv:

1. realizácia odporúčaní VOP inštitúciami verejnej správy
2. efektívnosť (úspešnosť) návrhov na zmenu právnych predpisov, pracovných metód a organizácie štátnych orgánov
3. odozva verejnosti a predstaviteľov verejnej správy na pravidelné (výročné) správy a osobitné správy
4. hodnotenie inštitúcie verejného ochrancu práv verejnosťou
5. prítomnosť inštitúcie verejného ochrancu práv v médiách

1.2 Ďalšie sledované oblasti:

- vnútorná organizačná štruktúra úradu
- hospodárenie s finančnými prostriedkami
- zverejňovanie informácií, podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám
- spolupráca s mimovládnyimi organizáciami
- stratégia budovania kancelárie (aj po personálnej stránke) a stratégia komunikácie s verejnosťou
- zapojenie úradu verejného ochrancu práv do medzinárodných združení ombudsmanov (verejných ochrancov práv)

2. Ako hodnotíme pôsobenie Verejného ochrancu práv

2.1. Informovanie verejnosti

Keďže zmyslom pôsobenia ochrancu práv je slúžiť občanom, ktorí spravidla nie sú vybavení informáciami o inštitúcii verejného ochrancu práv, jej pôsobnosti ani právnickými vedomosťami, je nevyhnutné, aby sa občania o možnosti obrátiť sa na verejného ochrancu práv dozvedeli. Je preto otázkou ako sú občania o týchto službách informovaní a nakoľko ich využívajú. Časť monitoringu sme preto zamerali práve na túto oblasť.

Verejný ochranca práv vydal za účelom základného informovania verejnosti o činnosti jeho úradu informačné letáky v papierovej forme a informácie zverejňuje aj prostredníctvom internetu.

Pri porovnaní viacerých druhov letákov, ktoré úrad verejného ochrancu dáva verejnosti k dispozícii sme zistili, že tieto neobsahujú vo všetkých prípadoch rovnaké inštrukcie. Rozdiel bol zistený pri informácii o tom, čo musí obsahovať podnet verejnému ochrancovi, a rovnako aj pri informovaní o spôsobe, ako možno podať verejnému ochrancovi práv podnet. V zmysle zákona ho možno podať písomne, ústne do zápisnice, telegraficky, telefaxom alebo elektronickou poštou. (§ 13 ods. 2 zákona č. 564/2001 Z. z.) Jeden z letákov však neinformoval občanov o tom, že podnet možno podať aj ústne do zápisnice. Ďalší zasa obsahuje iba výňatky zo zákona o verejnom ochrancovi práv, ktoré nie sú vysvetlené, navyše sú písané miniatúrnym písmom, ktoré je veľmi ťažko čitateľné. Pozitívum je, že iný z letákov obsahuje aj spoje MHD, ktorými sa možno dopraviť k sídlu verejného ochrancu na Nevädzovej 5 v Bratislave.

Možno povedať, že letáky v zásade obsahujú základné informácie o tom, čo verejný ochranca práv robí a čo musí obsahovať jemu adresovaný podnet. Letáky sú však skoro mechanickým prevzatím niektorých ustanovení zákona, čo v niektorých prípadoch spôsobuje, že nie sú pre občana s neprávnickým vzdelaním zrozumiteľné. Týka sa to najmä subjektov, na ktoré sa vzťahuje pôsobnosť verejného ochrancu práv. Pojmy ako „*orgán štátnej správy*“, „*orgány územnej samosprávy*“, „*právnické a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy*“ by boli informačne hodnotnejšie, ak by pre neodbornú verejnosť obsahovali aj vymenovanie niektorých príkladov, tak, aby si verejnosť vedela predstaviť, čo sa za týmito pojmami skrýva.

Letáky tiež obsahujú informáciu o tom, že pôsobnosť verejného ochrancu sa nevzťahuje na „*súdy (s výnimkou štátnej správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previneniu sudcu)*“ Z takto podanej informácie napríklad nemusí byť zrejmé, že verejný ochranca práv môže

konať v prípadoch, ak ide o prieťahy v konaní na súde, prípadne ak sa zákonný sudca nespráva neustranne a nezaujato, zapríčiňuje prieťahy v konaní a pod.

Grafické prevedenie informačných letákov nie je na primeranej úrovni. Letáky sú čiernobiele (až na jednu výnimku), resp. prefotené na farebný papier. Takýto leták nezaujme, má len informačný zmysel. Myslíme si, že je to nedostačujúce, pretože podceňovanie grafickej úpravy a celkového dizajnu propagačných materiálov nenapomáha priblíženiu sa verejnosti a slabo slúži zámeru upútať pozornosť potenciálnych „klientov“ úradu verejného ochrancu práv.

65 % podnetov doručených do kancelárie VOP je mimo pôsobnosti verejného ochrancu práv. Sám VOP vo svojej správe konštatuje nedostatočné právne vedomie občanov Slovenska. Jednou z možných príčin vysokého percenta podnetov nespádajúcich do pôsobnosti verejného ochrancu práv je s veľkou pravdepodobnosťou práve nedostatočné a nezrozumiteľné informovanie verejnosti. Aj z proporcionálneho vyhodnotenia rozpočtu je zrejmé, že Kancelária VOP nepovažuje komunikáciu s verejnosťou za jednu zo svojich priorít.

Sám verejný ochranca práv v rozhovore pre týždenník Súvislosti publikovanom 19.11.2002 uviedol:

„Z obsahu podaní sme zistili, že musíme vyvinúť veľa úsilia, takpovediac, v osвете. Naši občania ešte veľmi málo vedia o právomociach a spôsobe práce verejného ochrancu práv. Takže vyrobíme brožúrky a využijeme všetky formy na to, aby sme ľudí zorientovali a usmernili.“

Hoci si kancelária verejného ochrancu práv naplánovala vytvorenie brožúrok aj v spolupráci s mimovládnu organizáciou do dnešného dňa žiadne brožúrky neboli vydané. Existujúce informačné materiály o pôsobnosti kancelárie a o možnostiach občana sa na ňu obrátiť sú stručné a za posledných 6 mesiacov sa nezmenili. Nepôsobia ako informačné materiály inštitúcie naklonenej občanovi a pripravenej mu pomáhať.

2.2. www.vop.sk

Web stránku verejného ochrancu práv je možné nájsť na adrese www.vop.sk, alebo www.vop.gov.sk. Celá stránka je rozdelená na niekoľko častí: Verejný ochranca práv, Podávanie podnetov, Ochrana práv a slobôd, Kancelária VOP, Aktivity. Stránka má aj samostatnú časť, ktorá sa týka poskytovania informácií podľa zákona o prístupe k informáciám. Na web stránke je možné si stiahnuť formulár na podávanie podnetov a je tam tiež vysvetlený postup pri vybavovaní podnetov. Na konci tejto časti sa nachádza grafické zobrazenie štruktúry štátnych a samosprávnych orgánov a inštitúcií, ktoré sa týkajú pôsobnosti VOP. V grafe sú však používané odborné právne termíny, ktoré by bolo vhodné pre lepšiu zrozumiteľnosť zmeniť, alebo doplniť o príklady inštitúcií, ktoré pomôžu občanovi v lepšej orientácii pri prípadnom identifikovaní subjektu, ktorého sa jeho podnet môže týkať. Napr. ide o pojmy „záujmová samospráva“, alebo „špecializované orgány miestnej štátnej správy zriaďované osobitnými zákonmi“.

Na web stránke úplne chýba rozpočet na aktuálny rok, v súčasnosti na rok 2003, prípadne schválený rozpočet na nasledujúci rok. Nie je tam ani samostatná časť týkajúca sa rozpočtov už uzatvorených rokov (2002). Informácie k rozpočtu z predchádzajúceho roku sa dajú nájsť iba v Správe o činnosti.

Na web stránke sa nenachádzajú žiadne tlačové správy, prípadne zmienky o publikovaných článkoch o činnosti VOP, čo na porovnanie u českého verejného ochrancu práv je veľkým plusom.

Na web stránke českého ombudsmana sú uverejnené aj odkazy na tieto články, takže záujemca si môže jedným kliknutím zobrazíť článok a dozvedieť sa tak viac o jeho aktivitách.

Celá web stránka slovenského VOP sa viac ako web stránkam iných ombudsmanov podobá skôr stránkam ostatných štátnych inštitúcií. Na jej titulnej strane sa nachádza veľký znak SR a aj farebne je ladená vo farbách slovenskej trikolóry, presne tak, ako to majú mnohé ostatné štátne inštitúcie, čo túto stránku vizuálne aj pocity radi skôr do tejto oblasti a občan má s veľkou pravdepodobnosťou tendenciu ju tak i vnímať. Naopak web stránka českého VOP má oveľa civilnejší charakter, nenachádza sa na nej štátny znak a je použitá prevažne zelená farba.

2.3. Kancelária VOP

Kancelárie verejného ochrancu práv sídli v administratívnej budove v mestskej časti Bratislavy Ružinov. Vchod do priestorov kancelárie je niekoľkonásobne zabezpečený, čo je síce pochopiteľné z bezpečnostného hľadiska, ale súčasne sa tak vytvára bariéra voči verejnosti. Na jednej strane je pozitívom, že kancelária má osobitný vchod, na druhej strane tento vchod pôsobí dojemom niečoho málo dôležitého až zastrčeného. Je to zadný vchod do budovy, ktorý sa dá len dosť ťažko nájsť. Ak sa to návštevníkovi podarí, príde k zamknutým preskleným dverám a musí zazvoniť cez elektrického vrátnika na bezpečnostnú službu, ktorá sa ho spýta, za kým ide. Vrátnik slúži len pre kanceláriu VOP, takže táto otázka nie je celkom na mieste a keď návštevník povie iba, že na návštevu k VOP, vrátnik tú istú otázku položí opäť. Týmto prístupom inštitúcia, ktorá má byť už z princípu otvorená a priateľská k občanom, silne pripomína mnohé z tých štátnych inštitúcií, ktoré sa v našich hodnoteniach pri monitoringu štátnej správy ocitli na konci rebríčka prívetivosti. Návštevník sa potom dostane výťahom na štvrté poschodie, kde sa ho opäť pracovník SBS opýta, za kým ide.

Pri našej prvej osobnej návšteve sme sa najprv chceli len tak poobzerať po prijímacej miestnosti, zobrať si materiály atď. Prostredie vstupných priestorov bolo vybavené stolmi a stoličkami, kde si možno podnet spísať, pripraviť materiály atď., celkove však pôsobilo veľmi neosobne. Možno aj preto, že sme sa tam nachádzali pri každej návšteve sami a pozornosť pracovníka SBS bola nasmerovaná len na nás, čo nebolo veľmi príjemné. Opodstatnenosť prítomnosti SBS nám vedúca kancelárie na našu otázku vysvetlila tým, že sú niektorí občania, ktorí sú agresívni a SBS chráni zamestnancov kancelárie. Podobne to funguje aj v ostatných kanceláriách ombudsmanov (verejných ochrancov práv).

V prijímacej miestnosti boli k dispozícii informačné materiály na rôznofarebných papieroch. Je nutné podotknúť, že mnohé materiály sa líšili iba farebným prevedením.

Kancelária VOP má zabezpečený aj bezbariérový vstup, je to však len na požiadanie. Návšteva vyžadujúca bezbariérovosť musí vstupovať iným vchodom. O priamom bezbariérovom vstupe kancelária momentálne rokuje s prenajímateľom.

Tak ako je (nie dobrým) zvykom vo všetkých samosprávnych a štátnych budovách na Slovensku, aj pri vstupe do kancelárie VOP sa treba identifikovať vrátane čísla občianskeho preukazu, ktoré pracovník SBS zapisuje do knihy návštev. Sme si vedomí potreby identifikácie osôb pohybujúcich sa po budove, je ale na zváženie, či je to nutnosť, vzhľadom na to, že návštevy sa po priestoroch Kancelárie VOP pohybujú iba v sprievode zamestnancov. Je tiež otázne, či má osobné údaje od návštevníkov preberať pracovník SBS.

Koncepcia budovania kancelárie VOP sa donedávna zameriavala hlavne na zháňanie vhodných priestorov, zariaďovanie technickým vybavením a zabezpečenie dostatočných rozpočtových prostriedkov na ďalší rok. Kancelária plánuje budúci rok zvýšiť počet právnikov na 41, čo by bol podľa vedúcej kancelárie ideálny počet pre slovenské pomery. Na tento počet pracovných miest už kancelária pripravuje aj kancelárske priestory.

2.4. Regionálne kancelárie

Verejný ochranca práv zriadil svoje pobočky vo viacerých slovenských mestách a obciach. Hoci vo svojej správe o činnosti udáva prehľad o množstve podnetov z jednotlivých regiónov, jeho politika budovania pobočiek im nezodpovedá. Na našu žiadosť nám k tejto veci Kancelária VOP odpovedala:

„Verejný ochranca práv mal vypracovanú koncepciu konštituovania Kancelárie verejného ochrancu práv, vrátane zohľadňovania regionálneho rozmiestnenia. Žiaľ, vzhľadom na pridelené finančné prostriedky musel od svojej koncepcie i regionálnych exozitúr upustiť a realizovať spôsob riešenia pôsobenia v regiónoch. Jeho východiskovou filozofiou je, že vytváranie podmienok pre pôsobenie (1x za mesiac) verejného ochrancu práv i pracovníkov Kancelárie verejného ochrancu práv je závislé od starostov a primátorov obcí a miest, v tom, že majú záujem a vytvoria podmienky preto, aby pracovníci Kancelárie verejného ochrancu práv prichádzali za občanom a nie naopak.

V súčasnej dobe takéto pôsobenie sa realizuje v Trenčíne, Žiline, Banskej Bystrici, Dohňanoch, Veľkom Mederi a najnovšie v Poprade. Tieto miesta navštevuje verejný ochranca práv i jeho pracovníci 1x mesačne podľa vopred stanoveného programu.“

2.5. Návrhy na zmenu právnych predpisov, pracovných metód a organizácie štátnych orgánov

Počas svojej činnosti (do 10.7.2003) dal verejný ochranca práv iba dva podnety na zmenu právnych predpisov. Jeden sa týkal rozhodnutia obecného zastupiteľstva v rozpore so zákonom o miestnych poplatkoch, ktoré bolo na základe odporúčania verejného ochrancu práv zrušené. Druhý podnet na zmenu predpisu sa týkal postupu riaditeľky osemročného gymnázia pri prijímaní syna podávateľky podnetu na štúdium. VOP sa obrátil na Ministerstvo školstva SR a odporučil mu, aby *"problematika bola zohľadnená v novej právnej úprave"*. (Správa o činnosti VOP, str.22)

2.6. Kontakty s mimovládnyimi organizáciami

Kancelária uvádza, že spolupracuje s mimovládnyimi organizáciami a že podpísala dohody o spolupráci s piatimi z nich. My sme kontaktovali predstaviteľov týchto organizácií a pýtali sa, v čom spočíva ich spolupráca a či sú s ňou spokojní. Zo všetkých rozhovorov vyplynulo, že spolupráca spočíva najmä vo výmene informácií a informačných materiálov, v deklarácii účasti na seminároch a vzdelávacích aktivitách a vo „výmene klientov“. Tieto organizácie prevažne poskytujú právne poradenstvo. Klientov, ktorým oni nemôžu pomôcť a VOP by mohol, posielajú do jeho kancelárie. V celku by sa dalo povedať, že dohody o spolupráci formalizujú kontakty a spoluprácu, ktorá za štandardných podmienok funguje aj bez formalizovania a teda neprinášajú žiadne nadštandardné projekty. Navyše v mnohých aktivitách, ktoré boli deklarované v dohodách sa nepodnikli ešte žiadne kroky a sú len vo fáze prípravy. Jedna z organizácií vyjadrila nespokojnosť so spoluprácou s kanceláriou VOP a s jej činnosťou v prípadoch, keď sa na ňu obrátila. Spoluprácu ďalej neplánuje rozvíjať. Ostatné organizácie vyjadrili neutrálne stanoviská k spokojnosti so spoluprácou.

Po tom, čo sme realizovali návštevu u vedúcej Kancelárie VOP my, sa na web stránke VOP objavila aj správa o našej návšteve a informácia o jej cieľoch. V stručnej správe na web stránke bolo uvedené, že sa návšteva uskutočnila na základe pozvania vedúcej kancelárie. Chýbala však informácia, že pozvanie prišlo po tom, čo naše občianske združenie do Kancelárie VOP doručilo asi 10 žiadostí o informácie v rámci aktívneho zisťovania údajov o jej činnosti.

2.7. Naša návšteva v kancelárii VOP

Súčasťou monitoringu bola aj návšteva Kancelárie verejného ochrancu práv. Uskutočnili sme spolu tri návštevy. Prvé dve mali za cieľ zmapovať umiestnenie a celkový prístup do kancelárie. Prvá návšteva sa uskutočnila v máji, keď vstup do priestorov kancelárie bol cez hlavný vchod budovy. Cieľom bolo získať čo najviac materiálov o verejnom ochrancovi práv a kancelárii VOP.

Druhá návšteva sa konala v novembri. Nový bol priestor pre verejnosť, ktorý pozostával aj zo samostatných miestností na prijímanie ústnych podnetov od občanov. Pretože tam nebol žiaden informátor, informovali sme sa u SBS na informačné materiály a spôsobe podávania ústnych podnetov. Dostali sme tie isté materiály ako pred 6 mesiacmi pri prvej návšteve. Zamestnanec SBS sa snažil byť milý a ochotný, chvíľami to však pôsobilo obťažujúco, pretože SBS nemôže byť prirodzene vnímaná ako súčasť inštitúcie verejného ochrancu práv a neprináleží mu funkcia osoby prvého kontaktu. Uniformovaný človek a zvlášť SBS v našej kultúre nebýva považovaný za pomocníka občana a funkcia strážnej služby je jednoducho iná.

Stretnutie predstaviteľov združenia Občan a demokracia s vedúcou Kancelárie VOP sa uskutočnilo v decembri na základe pozvania vedúcej kancelárie po množstve žiadostí o informácie podaných združením v rámci monitoringu. Stretnutie sa uskutočnilo v zasadačke kancelárie. Na stretnutí sme sa rozprávali s vedúcou kancelárie a neskôr aj s asistentkou VOP pre styk s médiami. Celá návšteva trvala približne dve a pol hodiny.

Obsahovo bolo stretnutie zamerané na fungovanie kancelárie. Konfrontovali sme vedúcu kancelárie s výhradami, ktoré sme v priebehu monitoringu zistili. Najmä s formou informovania verejnosti a samotnou prezentáciou kancelárie smerom k občanom. Vedúca kancelárie na ne väčšinou reagovala slovami, že sa jej zdá, že robia maximum, čo môžu a nemôžu urobiť viac, a že prioritou je vybavovanie podnetov. Naznačila výrazný nezáujem médií informovať o činnosti kancelárie VOP. Tiež prezentovala zložitú spoluprácu s médiami a ich neochotu informovať aj napriek tomu (má pocit), že priestor médiám ponúkajú neustále. Po otázke ako si vysvetľuje tento fakt, odpovedala, že novinári potrebujú „pikošky“ na to, aby aspoň niečo zverejnili. Na otázku čo si myslí o tom, že český ochranca má výrazne „lepší“ vzťah s novinármi, čo sa odzrkadľuje na vyššej produktivite v médiách, odpovedala, že v Čechách je iná situácia a že sú vytvorené lepšie podmienky na fungovanie, ale vo všeobecnosti nevidí výraznejší rozdiel medzi fungovaním českého ochrancu a slovenského VOP. Na argument, že český ochranca práv má nepomerne viac výstupov v médiách, nám odpovedala : „*Niektorí robí viacej keď sa o ňom viac píše?*“ Tento rozhovor v súvislosti s reálnymi výstupmi VOP v médiách a jeho aktívnou informačnou politikou hodnotíme ako nedostatočnú reflexiu úradu na priaznivý dopad mediálnej prezentácie na zvýšenie efektívnosti činnosti úradu.

Informovali sme sa aj o spolupráci s mimovládnyimi organizáciami. Nedozvedeli sme sa však žiadne konkrétne informácie o spolupráci ani o tom, ako ju plánuje Kancelária VOP ďalej rozvíjať. Vedúca nás informovala, že Kancelária VOP rozposlala jeden list prizývajúci MVO k spolupráci,

väčšina MVO však neprejavila záujem spolupracovať s VOP. Tým aktivita na začatie spolupráce skončila, (aj keď ponuka vraj stále platí...)

Ďalej sme sa dozvedeli, že najzávažnejším problémom pre ľudí, ktorí sa na VOP obracajú sú, podľa vedúcej Kancelárie VOP, prietahy v súdnych konaniach. Informovala nás o stovke vyriešených podnetov týkajúcich sa prietahov. Poukázali sme na to, že VOP týmto pomôže konkrétnemu sťažovateľovi, ale nerieši problém komplexnejšie. Argumentovali sme, že VOP môže svojou autoritou vyvíjať tlak na uskutočňovanie systémových zmien v súdnictve a rovnako môže preventívne konať aj nad rámec podnetov. Vedúca kancelárie VOP nám odpovedala, že konkrétne prípady sú prioritné, a momentálne sa to nedá riešiť globálnejšie: „*Je to však otázka hlavne na verejného ochrancu práv.*“

Tým, že Kancelária VOP prijala novú asistentku VOP pre médiá (hovorkyňu), by sa podľa vedúcej kancelárie mala mediálna politika výrazne posunúť k lepšiemu a zintenzívniť. KVOP chystá na december akcie na zviditeľnenie a má tendenciu v nich pokračovať aj do budúcnosti.

Vedúca kancelárie niekoľkokrát vyslovila ochotu opäť sa stretnúť a spolupracovať.

Viacere informácie z rozhovoru sú použité tejto správe.

2.8. Prítomnosť inštitúcie verejného ochrancu práv v médiách

Veľká časť pôsobenia verejného ochrancu práv je závislá od jeho autority v spoločnosti. Preto má verejný ochranca práv čo najčastejšie vystupovať v médiách a prezentovať svoje úspešné kauzy. Môže prípadne prostredníctvom médií poukazovať na problémy, ktoré nie sú priamo v jeho kompetencii, ale ktoré ako autorita vyhlásením v médiách môže ovplyvniť. Média by mohli byť pre verejného ochrancu práv jedným z nástrojov vytvárania zdravého tlaku na zmeny v postupoch inštitúcií verejnej správy. Nedostatočná prítomnosť súčasného slovenského verejného ochrancu práv v médiách podkopáva jeho autoritu a zneisťuje občanov v dôvere v jeho - pre nich novú - inštitúciu.

Kancelária VOP nemá samostatný tlačový odbor, v ktorom by pôsobili profesionálne zdatní a kvalifikovaní odborníci pôsobiaci v oblasti mediálnej politiky. Nie veľmi zložitou a pritom veľmi efektívnou metódou ako sa zviditeľniť a prezentovať výsledky práce je však i tlačová konferencia. Slovenský verejný ochranca práv a jeho kancelária od začiatku svojho pôsobenia doteraz uskutočnil spolu 10 tlačoviek. Len na porovnanie verejný ochranca práv ČR uskutočňuje bilančné tlačové konferencie raz do mesiaca. Z celkového počtu 10 tlačových konferencií slovenského ochrancu práv bolo 5 pri príležitosti „*zriadenia stránkových dní v regióne*“. V odpovedi na našu žiadosť o počte uskutočnených tlačových konferencií organizovaných VOP alebo Kanceláriou VOP od začiatku pôsobenia sme sa dozvedeli, že „*tlačové konferencie sa uskutočňujú 1x za štvrtrok, resp. pri príležitosti významných udalostí vyskytujúcich sa v činnosti verejného ochrancu práv.*“

Prvá tlačová konferencia verejného ochrancu práv sa uskutočnila po pol roku jeho fungovania, na ktorej rozdal svoje portréty a farebné grafy o počtoch prijatých podnetov a vekovej štruktúre podávateľov. Nepriniesol žiaden zásadný prípad, ktorý by vybavil.

K lepšej orientácii v mediálnej aktivite VOP a KVOP sme si nechali urobiť rešeršné výstupy z tlačenej a elektronických médií. Na základe týchto informácií sme zistili nasledovné:

Počet mediálnych výstupov o slovenskom VOP za 1 rok a 8 mesiacov je - 93 výstupov v elektronických médiách a 160 výstupov v slovenskej tlači. To sú výstupy v ktorých sa v rôznych súvislostiach spomína verejný ochranca práv (alebo ombudsman), teda sú tam započítané aj články a výstupy, ktoré neinicioval VOP. Opäť len pre porovnanie, český verejný ochranca práv má v priemere 20 – 30 výstupov v tlačенých médiách za týždeň, s prepočítaním na počet týždňov v roku je to vyše 1000 výstupov za rok, to je asi 10 krát viac ako slovenský verejný ochranca práv. Vo veľmi malom množstve mediálnych výstupoch slovenského VOP sa hovorí o konkrétnych vyriešených prípadoch. Väčšinou je činnosť VOP popisovaná všeobecne - skúmajú vedomosti občanov o VOP v rôznych anketách, alebo znovu opakujú kto je VOP a ako môže pomôcť. V niektorých publikovaných článkoch sa objavuje nespokojnosť novinárov s prístupom VOP a Kancelárie VOP k médiám, čo rozhodne nesvedčí o dobre premyslenej mediálnej stratégii ani o vhodnej komunikačnej príprave zamestnancov kancelárie.

Spolupráca s médiami a pravidelné informovanie o konkrétnych vyriešených prípadoch by pomohlo prelomiť nezáujem médií informovať o činnosti prezentovaný zo strany Kancelárie VOP (nielen pri osobnom stretnutí s vedúcou kancelárie VOP). Informácie o nových regionálnych pracoviskách, ani o stretnutiach VOP s poľským alebo českým ombudsmanom nenahradia informácie o zaujímavých a hlavne vyriešených podnetoch. Takéto informácie sa priebežne v médiách nevyskytujú. Jediným takýmto zdrojom bola Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2002, ktorú však nemožno porovnať s pravidelným a verejnosti zrozumiteľným informovaním o výsledkoch činnosti VOP.

Len pripomíname, že od 16. novembra 2003 má kancelária VOP novú pracovníčku pre styk s verejnosťou a pre tvorbu mediálnej politiky.

Tlačové konferencie, ktoré sa doteraz uskutočnili:

3x v Poprade

30. júla 2002 pri príležitosti stretnutia poľského a slovenského verejného ochrancu práv (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Henrieta Antalová – vedúca Kancelárie verejného ochrancu práv)

23. októbra 2003 pri príležitosti otvorenia priestorov Kancelárie v Poprade (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Henrieta Antalová – vedúca Kancelárie verejného ochrancu práv)

17. októbra 2003 pri príležitosti podpisu dohody o spolupráci medzi verejným ochrancom práv a Slovensko-poľskou spoločnosťou pre priateľstvo a dobré susedské vzťahy v regiónoch (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv)

3x v Bratislave

26. marca 2002 pri príležitosti zvolenia doc. JUDr. Pavla Kandráča, CSc. za verejného ochrancu práv sa za prítomnosti podpredsedu vlády pána Pála Csákyho konala prvá tlačová konferencia (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv)

25. október 2002 pri príležitosti polročného výročia od zvolenia prvého verejného ochrancu práv v Slovenskej republike (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv)

19. február 2003 pri príležitosti návštevy českého verejného ochrancu práv na Slovensku (účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Henrieta Antalová – vedúca Kancelárie verejného ochrancu práv)

1x v Žiline

5. decembra 2002 pri príležitosti zriadenia stránkových dní v regióne
(účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, Mgr. Marek Šenkár – radca –
Odbor právnych analýz a expertíz ochrany základných práv a slobôd II.)

1x v Trenčíne

19. novembra 2002 pri príležitosti zriadenia stránkových dní v regióne
(účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Taťana Spišiaková –
štátny radca – predstavená Odbor právnych analýz a expertíz ochrany základných práv a slobôd
III.)

1x v Dohňanoch

4. júna 2003 pri príležitosti zriadenia stránkových dní v regióne
(účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Katarína Čulíková –
štátny radca – predstavená Odbor právnych analýz a expertíz ochrany základných práv a slobôd
II.)

1x vo Veľkom Mederi

10. júna 2003 pri príležitosti zriadenia stránkových dní v regióne
(účasť: doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. – verejný ochranca práv, JUDr. Katarína Čulíková –
štátny radca – predstavená Odbor právnych analýz a expertíz ochrany základných práv a slobôd
II.)

3. Finančné hospodárenie Kancelárie VOP

3.1. Narábanie s rozpočtom

Kancelárii verejného ochrancu práv boli prvý krát pridelené prostriedky rozpočtovým opatrením Ministerstva financií Slovenskej republiky zo dňa 19. apríla 2002 v celkovej výške 26 mil Sk. Prostriedky uvedené v tomto rozpočtovom opatrení boli určené na splnenie úloh súvisiacich so zriadením a činnosťou Kancelárie verejného ochrancu práv v roku 2002. Kancelária začala čerpať rozpočtové prostriedky 2. mája 2002.

3.1.1. Rozbor čerpania za rok 2002:

(uvedené v Sk)

Bežné

nájomné kancelárske priestory, garáže (vrátane služby) s preddavkom na rok 2003	3 108 000
poštovné	40 000
telefón, fax	220 000
zariadenie	3 000 000
spotreba PHM, údržba	200 000
cestovné	130 000
reprezentačné - VOP, KVOP	80 000
kancelárske stroje	150 000
knihy, časopisy, noviny	291 000
kancelárske potreby	450 000
drobný softvér (JURIX, ASPI + aktualizácia.)	620 000
poistenie	200 000
odvody do fondov	1 100 000

Mzdové

tarifné	2 200 000
príplatky	1 300 000
odmeny	360 000

Kapitálové

softvér	1 500 000
dopravné prostriedky	3 400 000
výpočtová technika	3 900 000
zabezpečenie	780 000
kancelárske stroje	260 000

Rozbor výdavkov poukazuje na vysoké náklady za prenájom priestorov. Aj keď sa kancelária VOP snažila získať priestory za ktoré by nemusela platiť také vysoké nájomné, do dnešného dňa sa jej to nepodarilo a sídli v prenajatých priestoroch firmy UTAR s.r.o., čo občanov stojí 4,2 mil. Sk na rok. Nehovoriac o tom, že prenájom priestorov je viazaný na osobu súčasného verejného ochrancu práv a je možné, že po uplynutí jeho funkčného obdobia sa bude kancelária opäť sťahovať. Ako uviedla vedúca kancelárie VOP: *“Zmluva je podpísaná na jeden rok s automatickou prolongáciou do skončenia funkčného obdobia tohto verejného ochrancu práv. To si dal prenajímateľ podmienku, že to podpisuje s týmto verejným ochrancom práv, nemá dôvod sa starať o nejakého ďalšieho.”* Na to znovu doplatia najmä občania - zvýšenými rozpočtovými nákladmi a ťažšou dostupnosťou, kým sa informácie o presídlení rozšíria.

Súčasnú celkovú náklady spojené s prenájomom na základe uzatvorenej zmluvy predstavujú ročne 4,2 milióna Sk, čo je zhruba 20% zo schváleného rozpočtu bežných výdavkov na rok 2003.

Na našu otázku k tomuto problému sa Kancelária VOP vyjadrila nasledovne: *„Rozhodnutie umiestniť Kanceláriu verejného ochrancu práv do štátnej budovy stále považujeme pre rozpočet Slovenskej republiky za ekonomické rozhodnutie. Rozpočtové výdavky v roku 2002 Kancelária verejného ochrancu práv využila ekonomicky.“*

Z celkovej výšky pridelených prostriedkov 25 997 000 Sk na rok 2002 Kancelária verejného ochrancu práv usporila 192 000 Sk. Kancelária nemala mimorozpočtové prostriedky na rozvojové programy, neprijala finančné prostriedky na zahraničné aktivity a neprijala ani žiadne prostriedky v rámci Národného fondu z predvstupových fondov Európskej Únie.

V rozpočte sa na škodu veci nenachádzajú žiadne samostatné položky na výrobu a distribúciu informačných materiálov pre občanov, ani nijaké iné položky, ktorých účelom by bolo informovanie verejnosti o novovzniknutej inštitúcii a možnostiach, ktoré im poskytuje.

V rozpočte je nezanedbateľná položka na technické vybavenie kancelárií, čo je:

<i>drobný softvér (JURIX, ASPI + aktualizácia.)</i>	<i>620 000</i>
<i>kancelárske stroje</i>	<i>150 000</i>
<i>softvér</i>	<i>1 500 000</i>
<i>výpočtová technika</i>	<i>3 900 000</i>
<i>kancelárske stroje</i>	<i>260 000</i>

Duplikovanie položky „kancelárske stroje“ nie je omyl, jedna sa nachádza v bežných výdavkoch a druhá v kapitálových výdavkoch. Spolu tieto náklady na počítače a kancelárske stroje je 6 430 000 Sk. Len upozorňujeme, že to sú výdavky, ktoré kancelária nebude mať každý rok, tak ako položky na nákup áut (3 400 000 Sk) a kancelárskeho nábytku (3 000 000 Sk). Pri argumentácii, že pridelené prostriedky na rok 2003 boli nižšie ako v prvom roku, by sa teda mala brať do úvahy suma 12 830 000 Sk, ktorá bola na zariadenie a na technické vybavenie kancelárií. Tak uvádza aj NKÚ v správe z kontroly kancelárie VOP: „Schválený rozpočet na rok 2003 stanovil o 2,7 mil. Sk nižšie výdavky ako bolo v rozpočte na rok 2002, keď činnosť KVOP bola začatá až v máji 2002. Príčinou je, že v roku 2003 sú rozpočtované nižšie kapitálové výdavky o 7,6 mil. Sk ako bolo v roku 2002. Bežné výdavky sú v roku 2003 vyčlenené o 4,9 mil. Sk vyššie, ako tomu bolo v roku 2002“.

3.1.2 Rozpočet na rok 2003:

Výdavky celkom	23 177 000
Bežné výdavky	20 838 000
z toho:	
- mzdy, platy, služobné príjmy, OOV	8 957 000
Kapitálové výdavky	2 335 000

Z informácií od vedúcej kancelárie vieme, že na rok 2004 bol kancelárii schválený rozpočet tak, aby mohla prijať ďalších pracovníkov a zvýšiť ich počet tak, aby kancelária stihala vybavovať sťažnosti bez prieťahov. Kancelária už v novembri roku 2003 mala vopred nakúpených 41 počítačov desktop, 5 serverov a 4 notebooky, pričom počet zamestnancov bol 24. Takéto správanie ťažko označiť ako finančne efektívne.

3.1.3. Závery kontroly NKÚ

Na základe písomného požiadania verejného ochrancu práv bola v Kancelárii VOP uskutočnená kontrola hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu SR a nakladania s majetkom štátu. Účelom kontroly bolo zistiť stav dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti pri rozpočtovom hospodárení ako aj pri správe a ochrane majetku štátu v roku 2002 a v 1. štvrtroku 2003.

Tu sú závery kontroly:

„Kontrolou nebolo zistené porušenie rozpočtovej disciplíny. Nehospodárne konanie a tým porušenie § 10 ods. 7 zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov bolo zistené v jednom prípade v sume 30 tis. Sk.

Pri čerpaní rozpočtových prostriedkov bolo ďalej zistené porušenie ustanovenia § 3 ods. 4 zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov uplatnením neprávnej položky rozpočtovej klasifikácie, ako aj porušenie § 36 ods. 3 zákona č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách z dôvodu oneskorenia vyúčtovania preddavku na zahraničnú pracovnú cestu.

Porušenie bolo zistené vo viacerých ustanoveniach zákona č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Osobitým problémom zisteným pri kontrole je skutočnosť, že KVOP sídli v prenajatých priestoroch od súkromnej spoločnosti, ktorej uhrádza za náklady spojené s prenájmom ročne viac ako pätinu rozpočtu svojej kapitoly. Tým, že KVOP nie je umiestnená v priestoroch vo vlastníctve

štátu, nezabezpečilo sa hospodárne čerpanie prostriedkov štátneho rozpočtu na výdavky spojené s úhradou prenájmu nebytových priestorov.“ Píše sa v správe o výsledku kontroly.

16. júla 2003 odovzdala vedúca kancelárie Najvyššiemu kontrolnému úradu SR v písomnej podobe opatrenia Kancelárie VOP prijaté na základe výsledkov kontroly NKÚ SR uvedených v protokole zo dňa 27. júna 2003.

3.2. Služobné cesty

Informácie o zahraničných služobných cestách verejného ochrancu práv nás zaujímali z dvoch dôvodov. Po prvé, je veľmi dôležité (a efektívne), zúročiť pri budovaní novej inštitúcie skúsenosti z iných už „zabehaných“ inštitúcií podobného typu. Po druhé, to ako sú vynakladané finančné prostriedky určené na tieto aktivity, môže svedčiť o efektívnosti využitia skúseností získaných v zahraničí. Pýtali sme sa na to, ako často i za akým účelom verejný ochranca práv a zamestnanci kancelárie cestujú na zahraničné služobné cesty. Zistili sme, že VOP resp. v Kancelárii VOP sa uskutočnilo spolu 7 zahraničných služobných ciest. Tri služobné cesty viedli do Brna, dve do Varšavy, jedna do Londýna a jedna do Kirgizska. Z informácií ktoré nám boli poskytnuté však nie je jasné, akým prínosom boli pre slovenských občanov.

Tu sú informácie, ktoré sme dostali:

Návšteva českého verejného ochrancu práv v Brne

Dňa 9. 4. 2002 navštívil verejný ochranca práv doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc. v sprievode svojej asistentky JUDr. Henriety Antalovej českého verejného ochrancu práv JUDr. Otakara Motejla v Brne v sídle Kancelárie. Návšteva sa konala na osobné pozvanie českého verejného ochrancu práv.

Účel cesty: osobné pozvanie pri príležitosti zvolenia

Finančné prostriedky: služobné motorové vozidlo poskytnuté Úradom vlády SR.

Návšteva českej Kancelárie verejného ochrancu práv v Brne

Dňa 18.9.2002 navštívila JUDr. Henrieta Antalová vedúca Kancelárie verejného ochrancu práv spolu s JUDr. Katarínou Čulíkovou, JUDr. Taťanou Spišiakovou a Mgr. Petronelou Šebestovou sídlo českej Kancelárie verejného ochrancu práv v Brne. Návšteva sa uskutočnila na základe dohodnutej spolupráce v rámci výmeny skúseností a súčinnosti na niektorých spoločných aktivitách.

Účel cesty: výmena skúseností

Finančné prostriedky: doprava zabezpečená služobným motorovým vozidlom.

Londýn

Na základe pozvania Britského združenia pre Strednú a Východnú Európu, ktorého hlavným cieľom je umožniť lepšie porozumenie medzi ľuďmi v Británii a v krajinách SVE sa uskutočnilo stretnutie zástupcov Kancelárie verejného ochrancu práv pod vedením vedúcej Kancelárie verejného ochrancu práv JUDr. Henriety Antalovej a dvoch pracovníčok kancelárie so zástupkyňou združenia pani Joyce McLellan.

Termín: 22.9.2002 – 26.9.2002

Účel cesty: pozvanie Britského združenia pre strednú a východnú Európu (BACEE)

Finančné prostriedky: hradil pozývateľ

Návšteva Úradu poľského ombudsmana vo Varšave

V dňoch 6.10.2002 - 9.10.2002 pracovníci Kancelárie verejného ochrancu práv pod vedením JUDr. Henriety Antalovej navštívili Úrad poľského ombudsmana so sídlom vo Varšave.

Termín: 6. 10. 2002 – 9. 10. 2002

Účel cesty: pozvanie

Finančné prostriedky: ubytovanie v zariadení Veľvyslanectva SR vo Varšave: 20\$/ osoba/deň, doprava – služobné motorové vozidlo Kancelárie VOP.

Medzinárodný okrúhly stôl novovzniknutých inštitúcií ombudsmanov – Kirgizsko

Pracovníčka Kancelárie poverená verejným ochrancom práv Mgr. Janka Divincová sa zúčastnila podujatia „Okrúhly stôl novovzniknutých inštitúcií ombudsmanov“ v Issyk-Kul v Kirgizsku. Organizátorom a pozývateľom zároveň bola organizácia UNDP, ktorá aj hradila cestu a pobyt účastníkov.

Termín: 10. – 11. apríl 2003

Finančné náklady: hradil pozývateľ

Účast na konferencii – Brno

Dňa 5. júna 2003 sa v Brne v rámci priestorov Kancelárie verejného ochrancu práv konala konferencia „Působení ombudsmana v demokratické společnosti“, ktorú organizoval verejný ochranca práv českej republiky JUDr. Otakar Motejl vo svojom úrade v Brne.

Dopravný prostriedok: služobné vozidlo, strava zabezpečená organizátormi. Konferenčný poplatok 200, -Kč/osoba.

Termín: 5. 6. 2003

Varšava – účasť na podujatí Implementačná schôdza OBSE k ľudskej dimenzii

V dňoch 6. - 8. októbra 2003 sa pracovníci Kancelárie verejného ochrancu práv zúčastnili Implementačnej schôdze OBSE k ľudskej dimenzii, ktorá sa konala vo Varšave a organizátormi boli ODIHIR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) a OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe).

Termín: 6.10.2003 – 8. 10. 2003

Finančné prostriedky: ubytovanie v hoteli Gromada á 90 Euro/noc (hotel vybraný usporiadateľom OSCE), spätné letenky 15 189 Sk/osoba.

4. Hodnotenie Správy o činnosti verejného ochrancu práv

Úrad verejného ochrancu práv pripravil správu o svojej činnosti iba pre parlament. Správa je síce dostupná aj občanom prostredníctvom internetu, alebo na vyžiadanie, je však evidentné, že jej cieľovou skupinou sú poslanci NR SR. Kancelária verejného ochrancu práv nepripravila žiadnu správu o svojej činnosti vhodnú pre občanov.

Správa o činnosti verejného ochrancu práv neposkytuje celkový obraz o stave dodržiavania ľudských práv a problémoch verejnej správy z pohľadu samotného verejného ochrancu. Je skôr mechanickým vymenovaním problémov, s ktorými sa naň obrátili občania a spôsobu vybavenia ich podnetov. Správe chýba istý druh komplexného pohľadu a konkrétnych odporúčaní, aké by sa očakávali od úradu, ktorého doménou je dohľad nad úrovňou dodržiavania ľudských práv a realizáciou princípov demokratického a právneho štátu.

Za nedostatok považujeme aj častý spôsob vybavovania podnetov spôsobom, kedy si verejný ochranca vyžiadala len stanovisko toho-ktorého orgánu bez toho, aby si o veci urobila obraz sám napr. osobnou návštevou, nahliadnutím do spisu, vyžiadanim si kópie spisu apod. V mnohých prípadoch sa tak verejný ochranca práv môže stať skôr tlmočníkom argumentov konajúcich orgánov ako nezávislým ochrancom základných práv a slobôd občanov.

Na základe oboznámenia sa s obsahom Správy o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2002 sme úrad verejného ochrancu požiadali o bližšie informácie týkajúce sa vybavovania niektorých podnetov.

Podnet č. 1228/VOP, ktorý sa týkal námietok podávateľa voči vzatiu do väzby bez dôkazov o dopustení sa trestného činu, verejný ochranca práv podľa znenia Správy odložil, „z dôvodu, že nezákonnosť väzby nebola preukázaná“. V oznámení o odložení podnetu, ktoré bolo adresované podnecovateľovi verejný ochranca uviedol, že „podnet nepatrí do pôsobnosti verejného ochrancu práv, keďže z neho nie je zjavné, že by konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánov verejnej správy, na ktoré sa podľa § 3 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. Z. vzťahuje pôsobnosť verejného ochrancu práv, došlo k porušeniu základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.“

Z ustanovení zákona o verejnom ochrancovi práv § 3 ods. 2 vyplýva, že pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevzťahuje na rozhodovaciu činnosť súdov okrem štátnej správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu. Problematickosť konštatovania verejného ochrancu práv o tom, že nebola preukázaná nezákonnosť väzby vidíme v nasledovnom:

- verejný ochranca nie je oprávnený preskúmať zákonnosť rozhodnutí súdov, a teda nie je ani v jeho právomoci vyslovovať sa definitívne k zákonnosti a lebo nezákonnosti väzby
- verejný ochranca neskúmal zákonnosť väzby prostredníctvom oboznámenia sa s kompletným spisovým materiálom, ale len na základe stanoviska príslušného súdu

V prípadoch, keď ide o posúdenie zákonnosti väzby nielen z hľadiska dodržania procesných ustanovení zákona, verejný ochranca práv by mal podnecovateľa poučiť o správnom postupe (napr. o možnosti podať žiadosť o prepustenie z väzby, obrátiť sa so sťažnosťou na ústavný súd).

Veľmi neadresnú a nejednoznačnú kritiku obsahuje Správa verejného ochrancu práv v častiach týkajúcich sa prietahov v súdnom konaní. Niektoré z hodnotení verejného ochrancu práv sú skôr diplomatické ako jednoznačne upozorňujúce na prietahy v konaní pred súdom. Prínosom by bolo aj konkrétne zverejnenie súdov, na ktorých dochádza k prietahom.

Pomerne významnú úlohu v ochrane práv na konanie bez zbytočných prietahov zohral v poslednom čase Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý pri posudzovaní prietahov berie do úvahy nasledovné kritériá:

- Dĺžka konania o subjektívnom práve
- Zložitosť veci
- Správanie účastníkov
- (Ne)činnosť orgánu konajúceho vo veci

Pri posudzovaní týchto kritérií je potrebné podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako aj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu, brať do úvahy okolnosti hodné osobitného zreteľa pre osoby, ktorých právna neistota sa má rozhodnutím súdu odstrániť. Ide najmä o pracovno-právne spory, ťažký zdravotný stav účastníka konania, výživné a starostlivosť o maloletých.

Je preto zarážajúce, ak verejný ochranca práv pri podnete č. 2051/02/VOP, kedy sa podávateľka obrátila so žiadosťou o preskúmanie zbytočných prietahov v súdnom konaní o určenie výživného pre svojho syna konštatoval, že „nezistil porušenie článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Z popisu skutočností uvedených v Správe o činnosti verejného ochrancu práv vyplýva, že návrh na súd bol podaný v júli 2001 a **súd zistil svoju miestnu nepríslušnosť po uplynutí ôsmich mesiacov. Aj napriek urgenciám po postúpení návrhu na miestne príslušný súd pojednávanie vytýčené nebolo.**

Verejný ochranca práv v Správe o svojej činnosti k veci stručne konštatuje: *„Prijal som podnet na vybavenie a preskúmal ho. V súlade s ustanoveniami zákona o verejnom ochrancovi práv som požiadal príslušný súd o písomné stanovisko. Súd ma informoval o príčinách doterajšieho stavu veci a zároveň o vytýčení termínu pojednávania. Preskúmaním podnetu som nezistil porušenie čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“*

V ďalšom podnete č. 163/02/VOP podávateľka žiadala verejného ochrancu o pomoc vo veci zbytočných prietahov o určenie výživného pre svojho syna. **Svojho práva sa domáhala na príslušnom súde od roku 1987.** Vo veci sa naposledy konalo v auguste roku 2000. Ako protistrana vo veci vystupuje cudzí štátny príslušník. Jeho meno a pobyt podľa vyjadrenia podávateľky podnetu je súdu známy podľa listinného dôkazu z roku 1990. K svojmu podnetu predložila všetky písomnosti, z ktorých bolo možné usúdiť, že vo veci súdneho konania sa ako účastníčka konania správa aktívne.

Vyjadrenie verejného ochrancu práv v Správe o svojej činnosti bolo nasledovné: *„Čas na konanie bez zbytočných prietahov nie je možné presne ohraničiť. Neexistuje časová hranica, uplynutím ktorej postup štátneho orgánu môže mať povahu zbytočných prietahov v konaní. Rýchlosť a účinnosť konania je podmienená objektívne charakterom prejednávanej veci. Dĺžka konania môže poukazovať nielen na zbytočné prietahy v konaní, ale aj na zložitosť danej veci. Preto je potrebné, a aj veľmi dôležité, rozlíšiť konanie pomalé a neúčinné, to znamená konanie so zbytočnými prietahmi a konanie, ktoré trvá dlho z dôvodu zložitosti prejednávanej veci“.*

Verejný ochranca práv sa ku skutočnosti, či došlo k zásahu do základných práv podávateľky podnetu a jej syna alebo k porušeniu iných princípov demokratického a právneho štátu prakticky nevyjadril. Z písomného komentára verejného ochrancu možno skôr predpokladať, že v danom prípade nemožno jednoznačne konštatovať prietahy v konaní, keďže ide o osobitý prípad, kde je účastníkom konania cudzinec nachádzajúci sa mimo územia Slovenskej republiky.

Z vyžiadaného listu adresovaného predsedovi príslušného Okresného súdu, ktorý o veci rozhoduje sme pritom zistili, že verejný ochranca práv **odporučil podávateľke podnetu obrátiť sa na ústavný súd Slovenskej republiky so sťažnosťou na zbytočné prietahy vrátane možnosti požiadavky domáhať sa aj primeraného finančného zadosťučinenia.** Po zhodnotení týchto informácií sme toho názoru, že Správa o činnosti verejného ochrancu správ v tomto konkrétnom prípade nesplnila svoj účel **jednoznačného informovania verejnosti ako aj dotknutých štátnych orgánov o nedostatkoch pri činnosti a rozhodovaní orgánov verejnej správy.** Činnosť verejného ochrancu práv musí ísť ruka v ruke so zviditeľňovaním informácií, čím možno dosiahnuť aj zvyšovanie právneho vedomia u verejnosti, na ktorého nedostatok poukazuje sám verejný ochranca práv v závere Správy o svojej činnosti za rok 2002. Zároveň sa tak buduje autorita inštitútu verejného ochrancu práv aj na iných úrovniach, čo môže napomôcť zvyšovaniu efektívnosti činnosti tohto úradu do budúcnosti.

5. Sprístupňovanie informácií na základe zákona č. 211/2000 Z.z.

Počas realizácie monitoringu sme do kancelárie VOP doručili 10 žiadostí o informácie, v ktorých sme žiadali mnoho informácií týkajúcich sa činnosti verejného ochrancu práv. Na všetky naše žiadosti sme dostali informácie v zákone stanovenej lehote a vo väčšine prípadov v nami požadovanom rozsahu. Nepodali sme žiadne odvolenia proti nesprístupneniu, alebo čiastočnému nesprístupneniu informácie. Aj podľa rozhovoru s vedúcou kancelárie VOP musíme konštatovať že, kancelária VOP sa pri sprístupňovaní informácií na základe zákona č. 211/2000 Z.z. správala veľmi ústretovo.

Komentár k Smernici o zabezpečení uplatňovania zák. č. 211/2000 Z.z.

o slobodnom prístupe k informáciám v Kancelárii verejného ochrancu práv zo dňa 20.12.2002 a Sadzobníku úhrad pri sprístupňovaní informácií.

Kancelária verejného ochrancu práv prijala na zabezpečenie uplatňovania zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám smernicu, ktorá má zhrnúť povinnosti vyplývajúce zo zákona pre pracovníkov kancelárie, prípadne viac rozviesť a vysvetliť niektoré významné ustanovenia zákona.

V texte smernice sa však vyskytujú viaceré formulácie, ktoré nie sú v súlade so zákonom č. 211/2000 Z.z., resp. ktoré môžu viesť k nesprávnej aplikácii zákona.

V čl. I. smernice (Úvodné ustanovenia) sa uvádza:

„Ďalej za informáciu nie je možné považovať skutočnosti a údaje určené výhradne na vnútornú potrebu KVOP a jej operatívneho riadenia.“

Citovaná formulácia je v rozpore s ustanoveniami zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Táto formulácia znamená zúženie okruhu informácií, ktoré sú verejnosti dostupné na základe zákona č. 211/2000 Z.z. Ide však o zúženie, ktoré nemá oporu v žiadnom ustanovení zákona. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. je kancelária VOP povinná sprístupňovať všetky informácie, ktoré má k dispozícii, okrem tých informácií, ktoré sú zákonom chránené. Okruh zákonom chránených informácií je ustanovený v § 8 až § 11 zákona č. 211/2000 Z.z. Z týchto ustanovení však v žiadnom prípade nevyplýva, že by bolo možné odmietnuť sprístupnenie informácie o kancelárii VOP z dôvodu, že informácie je určená „**výhradne na vnútornú potrebu KVOP a jej operatívneho riadenia**“. Takýto dôvod na nesprístupnenie informácie zákon č. 211/2000 Z.z. neobsahuje.

Navyše, nie je jasné, ktorá informácia je informáciou „určenou výhradne na vnútornú potrebu KVOP a jej operatívneho riadenia.“ Keďže zákon ani smernica nedáva na túto otázku odpoveď, výklad a uplatňovanie tohto ustanovenia závisí výlučne na posúdení pracovníkov kancelárie. Táto skutočnosť však umožňuje veľký priestor pre subjektivismus a svojvôľu pri uplatňovaní tohto ustanovenia smernice.

V dôsledku uplatňovania tohto ustanovenia smernice teda môže byť zabránený prístup k informáciám, ktoré sú podľa zákona č. 211/2000 Z.z. prístupné a ktoré sú predmetom legitímneho záujmu verejnosti (napr. informácie o hospodárení s majetkom kancelárie, informácie o nakladaní s majetkom štátu a pod.).

V čl. 8 smernice (Úhrada nákladov) sa uvádza: „**KVOP môže podmieniť vydanie informácie zaplatením úhrady alebo zálohy podľa vnútorných predpisov, ktoré sa však nesmú líšiť od navrhovaného systému úhrad podľa tohto zákona.**“

Zákon č. 211/2000 Z.z. takýto postup povinnej osoby neumožňuje. Zaplatenie úhrady nákladov vopred nie je totiž náležitou žiadosťou o informáciu. Ak žiadateľ o informácie nezaplatí úhradu nákladov vopred, nemožno konanie prerušiť a čakať na zaplatenie úhrady. Žiadosť o informácie je podľa zákona potrebné vybaviť v zákonnej lehote 10 resp. 20 dní (§ 17 ods. 1 a 2 zákona č. 211/2000 Z.z.) bez ohľadu na to, či boli vopred uhradené materiálne náklady. Zmeškanie lehoty na vybavenie žiadosti o informácie má totiž za dôsledok vznik tzv. fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácie (t.j. ak povinná osoba nevybaví žiadosť o informácie v zákonnej lehote, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu - § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z.).

Podľa nášho názoru v prípade, ak sa povinná osoba naozaj obáva nezaplatenia úhrady zo strany žiadateľa, riešením môže byť zaslanie informácií **na dobierku**. Týmto postupom bude dodržaný zákon a žiadosť bude vybavená v zákonnej lehote a zároveň sa povinná osoba nemusí obávať, že informácie síce budú žiadateľovi poskytnuté, ale žiadateľ nezaplatí úhradu nákladov.

Na druhej strane, text smernice obsahuje niektoré ustanovenia, ktoré zabezpečujú ochranu žiadateľov o informácie.

Napríklad podľa čl. 4 smernice „**Ak odbor k požadovanej informácii má zamietavé stanovisko alebo obmedzujúce stanovisko, alebo ak v ňom čiastočne obmedzuje prístup k informácii, musí byť stanovisko odôvodnené príslušnou právnou úpravou.**“

Tiež možno spomenúť čl. 4 smernice: „*Telefonicky podaná žiadosť sa zaznamenáva na telefónny záznamník.*“

Sadzobník úhrad pri sprístupňovaní informácií

Treba skonštatovať, že sadzobník úhrad materiálnych nákladov za sprístupnenie informácií vychádza stanovenou výškou jednotlivých úhrad v ústrety žiadateľovi o informácie.

Možno napríklad spomenúť výšku úhrady 3 Sk za kópiu jednej farebnej strany a pravidlo, podľa ktorého informácia, poskytnutie ktorej súhrnné výdavky neprekročia sumu 50.- Sk sa nespľatňuje.

Záver

Cieľom nášho monitoringu bolo prispieť k etablovaniu novej inštitúcie na poli obhajovania ľudských práv. Uvedomujeme si, že vybudovať inštitút, ktorý u nás nemá tradíciu, nie je ľahké. Prvé roky fungovania a kreovania tejto inštitúcie zásadne ovplyvňujú jej vnímanie verejnosťou a autoritu u verejnej správy. Slovenský VOP veľmi málo prezentuje svoju prácu v médiách a veľmi málo sa venuje informovaniu verejnosti. Nenastoluje problémy, ktoré treba systematicky riešiť a len málokedy sa vyjadruje ku kontroverzným témam ochrany ľudských práv aktuálne rezonujúcim v spoločnosti. V monitoringu sme sa snažili zhodnotiť fungovanie VOP z pohľadu občana a poskytnúť kancelárii VOP spätnú väzbu. Veríme, že naše pozorovanie a správa, ktorú sme vypracovali môže prispieť k vyššej kvalite fungovania inštitúcie VOP v oblastiach, kde boli identifikované nedostatky.

Správu pripravili:

Martin Magula, Marcela Mezianová

Na správe spolupracovali:

Zuzana Dluhošová, Šarlota Pufflerová, Peter Wilfling