

ENFORCEMENT OF FREEDOM OF INFORMATION ACT



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVAKIA

Analýza vymáhateľnosti infozákona v štátnych a mestských firmách

-

Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Estónsko

Ľuboslava Riapošová, Zuzana Dančíková

Transparency International Slovensko



Co-funded by the Prevention
of and Fight against Crime
Programme of the European Union

Tento projekt bol financovaný s podporou Európskej Komisie. Táto publikácia reprezentuje výlučne názor autora a Komisia nezodpovedá za akékoľvek použitie informácií obsiahnutých v tejto publikácii.

1.	Zhrnutie	3
1.1.	Hlavné zistenia.....	3
1.2.	Odporúčania	4
2.	Metodika	5
3.	Štátne a mestské firmy v zákonoch o prístupe k informáciám	7
3.1.	Definícia povinnosti firiem informovať	7
3.2.	Výnimky v infozákonoch.....	8
4.	Rozhodovacia prax súdov.....	8
4.1.	Povinné osoby	8
4.2.	Osobné údaje.....	9
4.3.	Obchodné tajomstvo	9
5.	Prieskum vymožitelnosti infozákona.....	10
5.1.	Celková vymožitelnosť v ČR, Estónsku, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku.....	10
5.2.	Mestské vs. štátne firmy	12
5.3.	Organizácie vs. široká verejnosť	12
5.4.	Ťažko dostupné informácie.....	13
6.	Prílohy.....	17

1. Zhrnutie

Štátne a mestské spoločnosti hospodária s majetkom štátu. Zároveň pôsobia v kľúčových oblastiach ako doprava, energia, infraštruktúra či bývanie. Nedostatok verejnej kontroly ich činnosti môže znamenať obrovské straty pre štát spôsobené neefektívnym hospodárením.

Na rozdiel od ministerstiev a iných ústredných štátnych orgánov, sú výrazne menej na očiach verejnosti a tlak na ich efektívne hospodárenie je nižší. V médiách sa často objavujú nové škandály súvisiace so zisteniami o ich nehospodárnosti, pochybných tendroch či privysokých odmenách pre manažérov.

Tak ako pri orgánoch verejnej správy, aj pri štátnych a mestských firmách je zákon o slobodnom prístupe k informáciám (infozákon) základným nástrojom verejnej kontroly ich hospodárenia. Napriek dôležitosti infozákona sa v krajinách Strednej a Východnej Európy presadzujú politické snahy po jeho oslabení (predovšetkým Maďarsko či Slovensko).¹

Cieľom tejto štúdie je poukázať na problematické miesta infozákonov v súvislosti s mestskými a štátnymi firmami v Českej republike, Estónsku, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku, a ponúknuť odporúčania pre silnejšie infozákony.

Na zbere dát pre štúdiu spolupracovali organizácie Eötvös Károly Institute (HU), IPA Polska (PL), Oživení (CZ), Transparency International Slovensko (SK), a Transparency International Estónsko (ET) v rámci projektu "*Protikorupčné agentúry a vymáhateľnosť protikorupčných nástrojov v krajinách strednej a východnej Európy*" podporeného Európskou komisiou a International Visegrad Fund.

1.1. Hlavné zistenia

Možnosť verejnej kontroly štátnych a mestských firiem prostredníctvom infozákona je nedostatočná vo všetkých skúmaných krajinách. Viac ako štvrtina z celkom 85 povinných firiem v piatich krajinách spoločností o sebe neposkytuje verejnosti žiadne informácie, alebo úplne popiera svoju informačnú povinnosť, na čo využívajú diery v legislatíve.

Na Slovensku, v Českej republike a Estónsku sa nám podarilo získať viac než polovicu žiadaných informácií. **Slovenské firmy sprístupnili 65.1 %, české 61.6 % a estónske 61% informácií.** Poľské firmy sprístupnili o niečo menej, 46.1 % požadovaných informácií. Maďarské firmy o svojej činnosti informujú výrazne horšie, poskytli iba 32.2% informácií. Na Slovensku tak ako aj v Estónsku, žiadna z infožiadostí nezostala bez odpovede. Výsledky slovenského prieskumu môžu odzrkadľovať predchádzajúcu činnosť mimovládnych organizácií na Slovensku zameranej na poskytovanie informácií štátnymi a samosprávnymi inštitúciami. Vysoká miera odozvy na prieskum v Estónsku môže byť vysvetlená ako dôsledok existencie oficiálneho dozorného orgánu, inšpektorátu. Tak isto,

¹ Pozri: <http://www.freedominfo.org/2013/07/hungarian-ngos-call-foi-changes-as-unconstitutional/> a http://spectator.sme.sk/articles/view/46589/10/fair_play_alliance_concerned_about_opening_slovakias_freedom_of_information_law.html

nedávne zmeny zákona o slobodnom prístupe k informáciám v Maďarsku mohli ovplyvniť výsledky maďarského prieskumu ak príslušné subjekty nepoznali nové platné predpisy. Najťažšie dostupnými informáciami boli životopisy vedúcich predstaviteľov firiem (slovenské firmy ich odmietli sprístupniť až 75 %) a zmluvy (až 69 % nesprístupnili estónske firmy).

Tabuľka: Podiel sprístupnených, zamietnutých a ignorovaných infožiadostí podľa krajiny

	Slovensko	Česká republika	Poľsko	Estónsko	Maďarsko
sprístupnené	65.1 %	61.6 %	46.1 %	61 %	32.2 %
zamietnuté	34.9 %	18.5 %	21.6 %	39 %	19.5 %
bez odpovede	0 %	19.9 %	32.3 %	0 %	48.3 %

- **Na Slovensku, v Česku a Maďarsku mestské firmy poskytujú o svojom fungovaní menej informácií ako firmy vo vlastníctve štátu, kontrola ich hospodárenia verejnosťou je preto náročnejšia.** Najmenej o sebe informujú maďarské mestské firmy, ktoré zhodne sprístupnili iba 29 % požadovaných informácií v porovnaní s 36 % maďarských štátnych firiem. Naopak, poľské a estónske mestské firmy informujú o sebe viac, ako štátne firmy v týchto dvoch krajinách. V Estónsku, mestské firmy sprístupnili 69 % požadovaných informácií v porovnaní v porovnaní s iba 56% zverejnením požadovaných informácií poľskými štátnymi firmami.
- **Úspešnej verejnej kontrole firiem vo všetkých piatich krajinách nepomáha, že žiadosti podané zástupcom širokej verejnosti boli pri získavaní informácií menej úspešné ako žiadosti podané pod menom neziskovej organizácie.** V porovnaní s organizáciou vo vlastnej krajine má najhorší prístup k informáciám maďarský občan. V Maďarsku občianska žiadosť priniesla 28 % informácií v porovnaní s 35 % informácií získaných organizáciou. Najlepšie pochopil slovenský občan, ktorý získal 57 % žiadaných informácií. Jeho možnosti kontrolovať firmy sú stále výrazne slabšie v porovnaní so slovenskou organizáciou, ktorá získala 71 % informácií.
- Vo všetkých krajinách mestské a štátne firmy pri odmietnutí sprístupniť informácie súvisiacich s ich hospodárením majú možnosť využiť nejasné formulácie zákona pri definovaní organizácií, ktoré sú podľa zákona „povinnými osobami.“ Aby organizácia bola povinnou osobou, musí napríklad „plniť verejnú funkciu“ či „hospodáriť s verejnými prostriedkami,“ čo ponecháva významný priestor pre polemiku či obchádzanie zákona. Súdne rozhodnutia v skúmaných krajinách však ukazujú prevažne na rozhodnutia proti zneužívaniu výnimiek a medzier v legislatíve a v prospech práva občanov na informácie. Napríklad české súdy rozhodli, že verejnými inštitúciami sú a preto informácie musia sprístupňovať aj futbalový klub založený mestom, České elektrárenské závody vo väčšinovom vlastníctve štátu či Univerzitná nemocnica založená štátom. Dlhé rozhodovanie súdov či nemožnosť priamo nariadiť sprístupnenie informácie súdom však často odrádzajú od snáh získavať informácie prostredníctvom žaloby.

1.2. Odporúčania

Na základe zistení sme sformulovali odporúčania, pre silnejšie infozákony:

- V zákone jednoznačnejšie definovať štátne a mestské podniky ako povinné osoby podľa infozákona. Vhodnou by bola definícia pomocou väčšinového vlastníctva či väčšinového vplyvu na rozhodovanie štátom, štátnym orgánom, vyšším územným celkom či obcou.

Súčasnú definíciu sú vágne a nechávajú veľa priestoru na to, aby ich štátne a mestské podniky interpretovali takým spôsobom, ktorý obmedzí prístup verejnosti k informáciám o ich činnosti.

- V zákone prisúdiť štátnym a mestským podnikom plnú informačnú povinnosť, akú dnes majú poľské či maďarské firmy.
- Zákonom určiť a rozšíriť, ktoré údaje je spoločnosť povinná poskytnúť o svojich riadiacich zamestnancoch, predovšetkým ich životopisy a údaje o platoch a odmenách.
- Uzákoniť povinné zverejňovanie všetkých zmlúv, ktoré spoločnosť uzavrie (a ktoré sa netýkajú jej hlavnej činnosti- obchodné tajomstvo).

2. Metodika

Prvým krokom vo výskume bola analýza znenia príslušných zákonov o slobodnom prístupe k informáciám v prípade štátnych a mestských spoločností, analýza výnimiek zo zákona, právnych medzier často používaných spoločnosťami ako aj rozhodnutia súdov.

V prieskume, ktorý sa uskutočnil v čase od augusta do novembra 2013 sme testovali silu týchto právnych predpisov v súvislosti s prístupom k informáciám o štátnych a mestských firmách:

1. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (ďalej len „**slovenský zákon o informáciách**”),²
2. Zákon č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „**český zákon**“ alebo „**právna úprava Českej republiky**”),³
3. Public Information Act (Avaliku teabe seadus) (ďalej len „**estónsky zákon**“ alebo „**právna úprava Estónska**”),⁴
4. Act CXII of 2011 on Informational self-determination and Freedom of Information (Törvény az információs önrendelkezésről és az információszabadságról) (ďalej len „**maďarský zákon**“ alebo „**právna úprava Maďarska**”),⁵
5. Act of 6 September, 2001 on Access to Public Information/ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm (ďalej len „**poľský zákon**“ alebo „**právna úprava Poľska**”).⁶

Prieskum je inšpirovaný predošlým hodnotením a rebríčkom štátnych a mestských spoločností,⁷ ktoré uskutočnila Transparency International Slovensko v roku 2012. Organizácie participujúce v projekte "Protikorupčné agentúry a vymáhateľnosť protikorupčných nástrojov v krajinách strednej a východnej Európy" vo vlastnej krajine zvolili vzorku 14 - 18 spoločností, ktoré sú v 100% alebo väčšinovou

² Dostupné z:

http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k1&skupina=1.

³ Dostupné v českej verzii z: <http://bit.ly/15lkt3k>, v anglickej verzii z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/106-aj-pdf.aspx>.

⁴ Dostupné v estónskej verzii z: <https://www.riigiteataja.ee/akt/822692?leiaKehtiv>, v anglickej verzii z: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X40095K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=avaliku+teabe>.

⁵ Dostupné v maďarskej verzii z: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112_TV.

⁶ Dostupné v poľskej verzii z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011121198>.

⁷ Dostupné na: <http://firmy.transparency.sk/sk/sets/firms2012/>.

vlastníctve štátu alebo samospráv. Väčšinové vlastníctvo štátu, respektíve samospráv, bolo pri výbere vzorky dôležité z toho dôvodu, aby bola čo najmenej spochybniteľná povinnosť spoločnosti odpovedať na žiadosť podľa infozákona.

Firmy boli v organizáciami vyberané z preddefinovaných kategórií podľa predmetu podnikania, aby boli spoločnosti vo všetkých piatich krajinách čo najlepšie porovnateľné. Spolu bolo testovaných 85 spoločností v piatich krajinách. Všetky organizácie sa snažili výber spoločností čo najviac priblížiť nasledujúcej vzorke (pre kompletný zoznam firiem vid' prílohu):

ŠTÁTNE FIRMY	MESTSKÉ FIRMY
<ul style="list-style-type: none"> • štátna pošta • štátne letisko • štátna lotériová spoločnosť • štátna jadrová a vyraďovacia spoločnosť • štátna televízia/rádio • štátna nemocnica (2x) • štátna železničná spoločnosť (osobná preprava) • štátna železničná spoločnosť (nákladná preprava) • štátna železničná spoločnosť (správa dráh a majetku) 	<ul style="list-style-type: none"> • mestská teplárenská spoločnosť (3x) • mestský dopravný podnik • mestský bytový podnik (3x) • mestské odpadové hospodárstvo • mestský športový klub

Vybraným spoločnostiam v každej krajine boli rozposlané 2 druhy žiadostí o informácie (infožiadosti). Prvá bola odoslaná pod menom obyčajného občana tzv. „Mystery Shoppera“- spolupracovníka jednej z piatich organizácií pracujúcich na projekte. Táto žiadosť mala testovať to, ako spoločnosti reagujú na infožiadosti podané verejnosťou a či sa miera odpovedania na žiadosti bude líšiť od žiadosti podanej organizáciou. Druhá infožiadosť, podaná oficiálne pod menom jednej z piatich organizácií implementujúcich projekt, bola rozoslaná približne o dva až tri týždne neskôr.

V žiadostiach sme od firiem žiadali tieto informácie:

ŽIADOSŤ POD MENOM IMPLEMENTUJÚCEJ ORGANIZÁCIE	ŽIADOSŤ PODANÁ „MYSTERY SHOPPEROM“
<ul style="list-style-type: none"> • zmluva na právne služby • zmluva na dodávky energie • výročná správa za rok 2011 (vrátane účtovnej závierky) • ukazovatele výkonnosti za rok 2011 • termíny výkonov funkcií všetkých riaditeľov a členov výkonnej a dozornej rady od roku 2000 • platy top manažérov spoločnosti a členov výkonnej a dozornej rady (za rok 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • životopis členov súčasného vrcholového manažmentu a členov výkonnej a dozornej rady • zoznam dotácií a grantov, ktoré spoločnosť udelila v roku 2011 • etický kódex • zmluva na dodávku papiera

Žiadané informácie boli vybrané pre ich súvislosť s hospodárením štátnych a mestských firiem. V prípade zamietnutia žiadosti alebo jej časti implementujúce organizácie využili s cieľom sprístupnenia informácií odvolania a rozklady.

Odpovede podnikov na žiadosti o jednotlivé informácie sme vyhodnocovali do 5 kategórií ako sprístupnené, bez odpovede, nesprístupnené, netýka sa alebo nie je povinná osoba. Odpoveď sme vyhodnotili ako „netýka sa,“ keď firma argumentovala, že danú informáciu nemá k dispozícii (napríklad etický kódex, životopisy). Ako „nie je povinná osoba“ sme vyhodnotili odpovede podnikov, pri ktorých sme uznali ich argumentáciu, že skutočne nie sú povinnými osobami. Odpovede „netýka sa“ a „nie je povinnou osobou“ sme nezaradili do štatistického vyhodnotenia prieskumu.

Taktiež sme skúmali znenie jednotlivých infozákonov týkajúcich sa štátnych a mestských firiem, firmami často využívané výnimky a diery v zákone ako aj rozhodovaciu prax súdov.

3. Štátne a mestské firmy v zákonoch o prístupe k informáciám

3.1. Definícia povinnosti firiem informovať

Každá z krajín definuje povinnosť firiem poskytovať informácie iným spôsobom.

- **Česká republika** - informovať musia **verejné inštitúcie, majú plnú informačnú povinnosť**. Verejnú inštitúciu český zákon nedefinuje. Podľa Ústavného súdu ČR ju možno rozpoznať na základe nasledovných znakov, podľa ktorých možno rozpoznať aj štátne a mestské podniky: (i) zriadenie zákonom alebo aktom verejnej moci, (ii) plnenie verejného účelu, (iii) právomoci definované v právnom predpise, (iv) podliehanie dohľadu verejnej moci, (v) preskúvanie či iná možnosť kontroly činnosti.
- **Maďarsko** – plnú informačnú povinnosť majú **akékoľvek právnické osoby alebo fyzické osoby, ktoré konajú za účelom plnenia akýchkoľvek štátnych úloh alebo samosprávnych úloh alebo akýchkoľvek iných verejných úloh špecifikovaných zákonom**. Do roku 2011 zákon o verejných financiách určoval, že k týmto osobám patrí akýkoľvek subjekt, v ktorom štát, samospráva, štátny orgán alebo verejná nadácia vlastní väčšinový podiel, bol považovaný za subjekt vykonávajúci verejné funkcie na účely zákon o informáciách. Od zrušenia tohto ustanovenia v roku 2011 je radenie maďarských podnikov medzi inštitúcie plniace verejné funkcie menej jednoznačné.
- **Estónsko** – **právnické osoby verejného práva majú zúženú informačnú povinnosť**. Informácie **musia poskytovať iba o plnení úloh vo verejnom záujme** v súlade so zákonom, administratívno-právnym rozhodnutím alebo zmluvou, a to v oblasti poskytovania vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, sociálnych a iných verejných služieb.
- **Slovensko** - **právnické osoby zriadené štátnymi orgánmi, obcami, vyššími územnými celkami, medzi ktoré patria aj štátne a mestské podniky majú zúženú informačnú povinnosť**. Informovať musia o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.

- **Poľsko – právnické osoby, ktoré plnia verejnú funkciu a v ktorých má štátna pokladnica alebo samospráva** (miestna, ekonomická alebo profesijná) **majetkovú účasť**, čiže ja štátne a mestské podniky, majú **plnú informačnú povinnosť**.

Spôsob definície povinnej osoby v infozákone môže vytvoriť priestor pre jeho obchádzanie. Argumentácia, že firma nie je povinnou osobou podľa infozákona je bežná v Maďarsku, či na Slovensku, kde maďarské firmy argumentujú, že neplnia verejné funkcie a slovenské, že nehospodária s verejnými financiami, hoci verejné prostriedky tvoria väčšiu či menšiu časť ich základného imania.

3.2. Výnimky v infozákonoch

Všetky posudzované zákony sa zhodujú vo väčšine výnimiek, ktoré umožňujú obmedziť alebo úplne vylúčiť právo na prístup k informáciám. Ide najmä o tieto výnimky:

- osobné údaje a informácie o súkromí fyzickej osoby,
- utajované skutočnosti, ku ktorým nemá žiadateľ prístup,
- obchodné a iné zákonné tajomstvo,
- informácie týkajúce sa plnenia úloh v rámci trestného konania (stíhania) a rozhodovacej činnosti súdov,
- informácie týkajúce sa duševného vlastníctva a priemyselného vlastníctva,
- informácie týkajúce sa životného prostredia a pod.

Tieto výnimky sú v posudzovaných krajinách využívané povinnými osobami často aj v rozpore s cieľom, ktorý sledujú. Dochádza k ich nesprávnemu výkladu, resp. k nezákonnému postupu zo strany povinného osôb. Povinné osoby v záujme vyhnúť sa sprístupňovaniu žiadaných informácií tvrdia, že informácie nie je možné sprístupniť, nakoľko obsahom sú osobné údaje, obchodné tajomstvo prípadne utajované skutočnosti.

4. Rozhodovacia prax súdov

Súdne rozhodnutia v skúmaných krajinách však ukazujú prevažne na rozhodnutia proti zneužívaniu výnimiek a medzier v legislatíve a v prospech práva občanov na informácie.

4.1. Povinné osoby

Maďarské, české, poľské aj slovenské organizácie často argumentujú, že nie sú povinnou osobou podľa infozákona. České súdy rozhodli, že verejnými inštitúciami sú aj futbalový klub založený mestom,⁸ České elektrárenské závody vo väčšinovom vlastníctve štátu,⁹ či Univerzitná nemocnica založená štátom.¹⁰ Určujúcimi znakmi boli podiel na založení, vlastníctve, riadení organizácie či dozeraní na jej chod, plnenie verejnej funkcie firmou či fakt, že zisk z privatizácie majetku firmy sa stáva súčasťou rozpočtu štátu.

⁸ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu o FK Hradec Králové (http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0057_8As_0600067A_prevedeno.pdf).

⁹ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu o ČEZ (http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0004_2Ans_0900093A_prevedeno.pdf).

¹⁰ Rozhodnutie (10 Ca 402/2009 – 38) o fakultnej nemocnici.

Podobne poľský súd rozhodol, že povinnou osobou je Mestská vodárenská spoločnosť, keďže je v stopercentnom vlastníctve štátu a vykonáva verejnú funkciu.¹¹ Poľskému súdu pre uznanie povinnosti zverejňovať informácie v inom prípade stačilo aj menšie ako 100% vlastníctvo, keď ako povinnú osobu uznal aj elektrárenskú spoločnosť, ktorá je iba dcérou väčšinovej dcéry Štátnej pokladnice.¹²

Taktiež slovenský Ústavný súd vyslovil presvedčenie, že právnické osoby založené štátnymi orgánmi, vyšším územným celkom či obcou (čiže i podnik) nakladajú s verejnými prostriedkami a teda musia zverejňovať informácie.¹³

Maďarský odvolací súd rozhodol, že firma v stopercentnom vlastníctve štátu alebo samosprávy musí informovať o svojich investíciách.¹⁴ Rozhodnutia súdov však nie sú vždy konzistentné. V inom prípade maďarský Najvyšší odvolací súd rozhodol, že 98-percentná dcéra firmy, ktorá je sama v 100% vlastníctve štátu, neplní verejné povinnosti a preto informácie zverejňovať nemusí.¹⁵

4.2. Osobné údaje

V súvislosti s výnimkou možnou v záujme ochrany osobných údajov maďarský súd rozhodol, že verejnými informáciami sú platy univerzitných predstaviteľov (rektorov a dekanov), preto ich zverejnenie nemožno zamietnuť argumentujúc ochranou súkromia. Školy totiž plnia verejnú funkciu v oblasti vzdelávania, preto sú povinnými subjektmi spadajúcimi do kategórie.¹⁶ Podľa Najvyššieho súdu SR nemožno na základe výnimky o osobných údajoch nesprístupniť informácie o hlasovaní členov výberovej komisie v priebehu výberového konania, pri nakladaní s majetkom obce.

4.3. Obchodné tajomstvo

Maďarský odvolací súd vyslovil názor, že štátny podnik Maďarská televízia (nemá právo odmietnuť zverejnenie zmlúv s externými súkromnými podnikateľmi, ak ide o výrobu televíznych programov, a to ani s odvolaním sa na obchodné tajomstvo súkromných podnikateľov.¹⁷

Estónsky súd zasa v prípade obchodného tajomstva ukladá povinným osobám, aby dôkladne každý žiadaný dokument posúdili, či skutočne obchodné alebo štátne tajomstvo obsahuje a ak áno, vylúčiť iba dané časti. Súd rozhodoval o zmluve Estónskej správy ciest. Podobne rozhodovali aj české¹⁸ a slovenské¹⁹ súdy, ktoré žiadajú aby povinné osoby kriticky pristupovali k tomu, čo súkromné podnikateľské subjekty vo vzájomných zmluvách označia za obchodné tajomstvo.

¹¹ Rozhodnutie (II SAB/Gd 115/12) Správneho súdu v Gdaňsku.

¹² Rozhodnutie (sign II SAB/Lu 302/13, II SAB/Lu 294/13, II SAB/Lu 295/13, II SAB/Lu 306/13, II SAB/Lu 251/13) Správneho súdu v Lubline.

¹³ Sp. zn.: I. ÚS 236/06.

¹⁴ Rozhodnutie (2.Pf.22.156/2011.5.) Budapeštianskeho odvolacieho súdu v prípade spoločnosti MVM Zrt.

¹⁵ Rozhodnutie (Pf. IV.20. 015/2012/4.) Najvyššieho odvolacieho súdu v prípade spoločnosti Vértesi Erőmű Zrt. (Vértes Power Plant Co.), ktorá je v 98% vlastníctve MVM Zrt.

¹⁶ Rozhodnutie (2.Pf.20.520/2010/4).

¹⁷ Rozhodnutie ((2.Pf.20.543/2012/6) Budapeštianskeho odvolacieho súdu v prípade spoločnosti MTVA Zrt. (Hungarian Television Corporation).

¹⁸ Rozhodnutie o ČEZ

(http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0024_7As_0700106A_prevedeno.pdf).

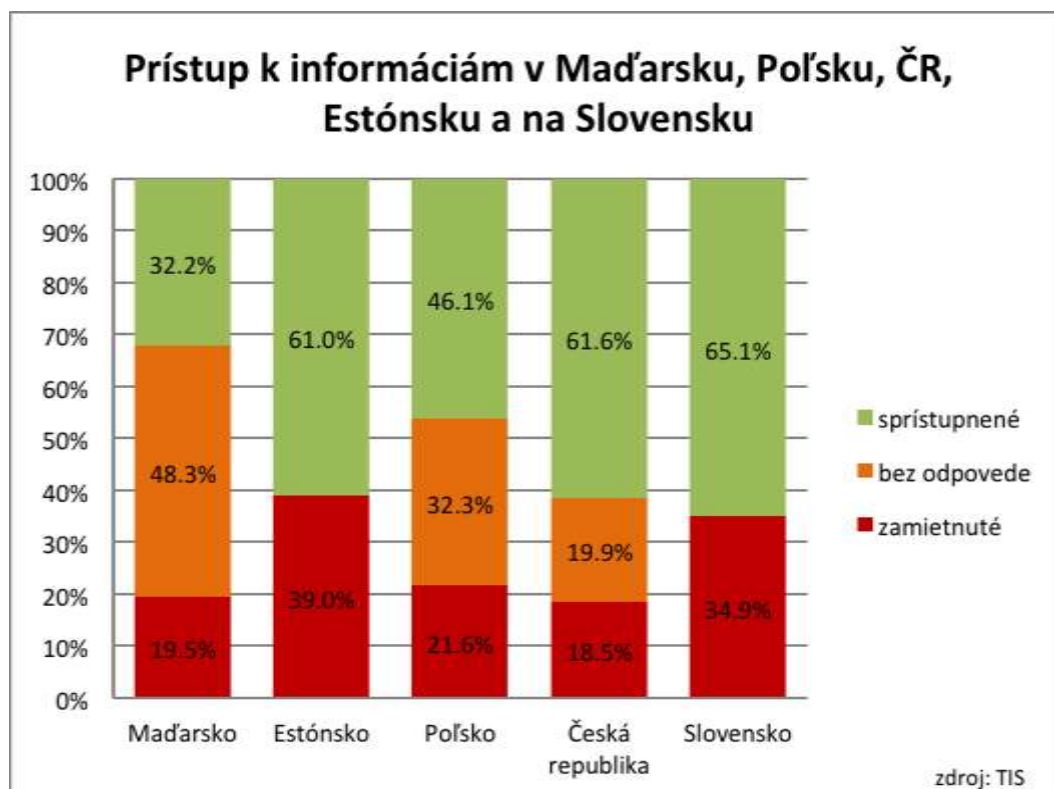
¹⁹ Rozhodnutie (sp. zn.: 2S 424/06) Krajského súdu v Bratislave.

Za týmto výkladom zaostáva Poľsko, kde súdy vyslovili, že povinná osoba sa nesmie odvolať na obchodné tajomstvo v tom prípade, ak súkromný subjekt určitú časť zmluvy takto neoznačil. Poľské súdy však nevyžadujú, aby povinné osoby kriticky posudzovali takto označené časti zmlúv z pohľadu, či sa skutočne o obchodné tajomstvo jedná alebo nie.²⁰

5. Prieskum vymožitelnosti infozákona

5.1. Celková vymožitelnosť v ČR, Estónsku, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku

Ak sa bližšie pozrieme na výsledky za jednotlivé krajiny, najviac informácií sa prostredníctvom infozákona podarilo získať na Slovensku, v Českej republike a Estónsku, kde štátne a mestské spoločnosti sprístupnili viac než polovicu žiadaných informácií (Slovensko 65.1 %, Česká republika 61.6 %, Estónsko 61 %). Na Slovensku však spoločnosti zároveň odmietli zverejniť až 35 % informácií - najmä informácií o výške plátov a životopisov vrcholového manažmentu. Slovensko a Estónsko zároveň boli jedinými krajinami, kde boli získané odpovede na všetky podané infožiadosti. Slovenské výsledky sú o to zaujímavejšie, že na Slovensku majú povinné osoby spomedzi piatich krajín druhú najkratšiu lehotu na vybavenie infožiadostí. Odpovedať musia do ôsmich pracovných dní. Poľské a maďarské povinné osoby musia odpovedať do 14 dní, české do 15 dní. Iba estónske firmy by mali odpovedať rýchlejšie ako slovenské, do 5 pracovných dní.



V Českej republike bol podiel zamietnutých informácií nižší ako na Slovensku (18.5 %), avšak miera neodpovedania na infožiadosti dosiahla až 20 %. Ako problémová sa aj v Česku ukázala

²⁰ Rozhodnutie (II SA/Wa 1939/12) Administratívneho súdu vo Varšave.

otázka zverejňovania životopisov a platov vrcholového manažmentu a čiastočne tiež zverejňovania zmlúv.

V Poľsku spoločnosti sprístupnili 46.1 % informácií. Zamietli 21.6% a vôbec neodpovedali na 32.3% žiadostí. Pomer neodpovedania bol približne rovnaký pre oficiálnu infožiadosť aj infožiadosť podanú "mystery shopperom". Ako najviac problematické sa ukázali otázky ukazovateľov výkonnosti spoločností.

V Estónsku bolo sprístupnených 61 % vyžiadaných informácií. Najväčší problém bol so zverejňovaním zmlúv. Tiež sme narazili na časté tvrdenie, že spoločnosti nemajú k dispozícii životopisy svojich riadiacich zamestnancov.

Výrazne horšie dopadlo Maďarsko, podarilo sa získať odpovede iba v 32.2 % prípadov. Omnoho vyššiu mieru zamietnutia odpovedí sme zaznamenali pri infožiadosti, ktorá bola podaná spolupracovníkom - "mystery shopperom". Najmenej informácií sa v Maďarsku podarilo získať na otázku sprístupnenia zmlúv na dodávku papiera. V Maďarsku sme však zaznamenali aj vážnejší problém, keď takmer polovica infožiadostí (48.3 %) bola spoločnosťami úplne ignorovaná a nepodarilo sa na ne získať žiadnu odpoveď. Tento problém bol výraznejší pri infožiadosti podanej oficiálne pod menom partnerskej organizácie (spoločnosti neodpovedali na 56 % otázok) než pri infožiadosti podanej "mystery shopperom" (36 %).

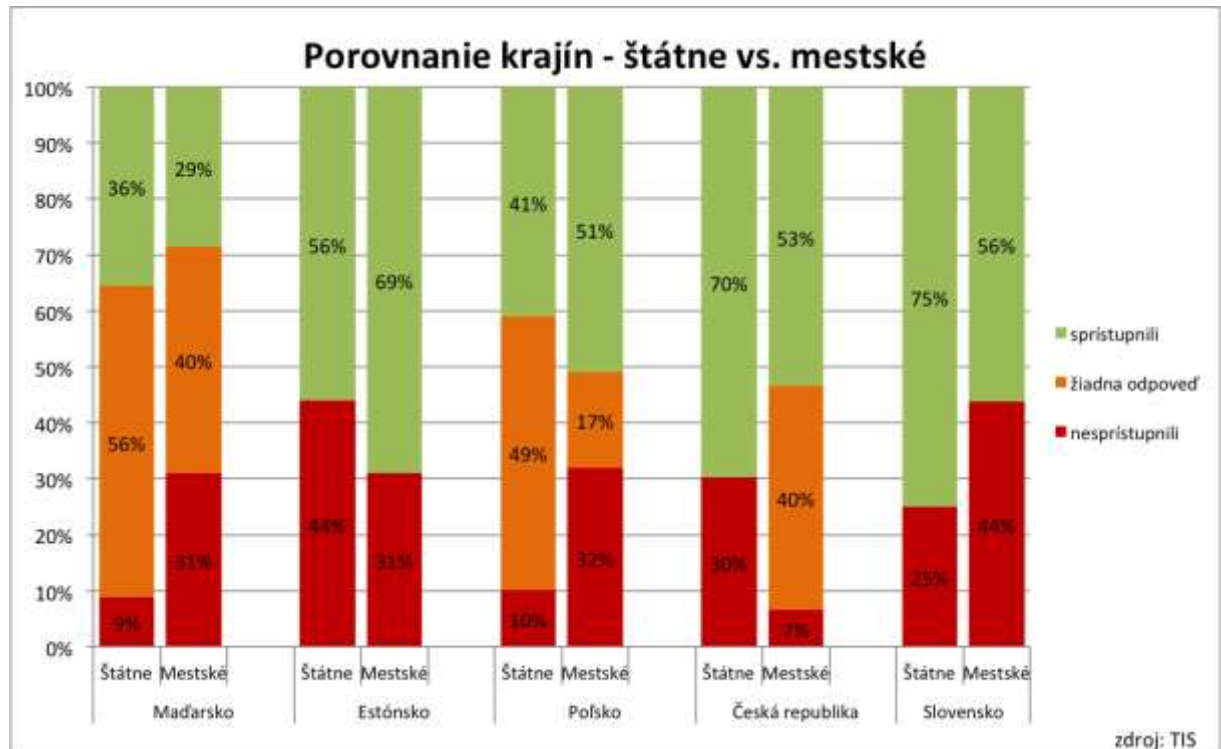
V každej z krajín niekoľko firiem nesprístupnilo žiadne z požadovaných informácií, infožiadosť buď zamietli alebo vôbec neodpovedali. Najhoršie obstálo Maďarsko, kde sme až od 8 firiem nezískali žiadne informácie.

Žiadne informácie sme nezískali od nasledovných spoločností:

MAĎARSKO	POĽSKO
<ul style="list-style-type: none"> • Pécs Holding • MVM Paksi Atomeromu • GYSEV Cargo • Szent Janos Korhaz • Uzsoki Utcai Korhaz • Szegedi Hoszolgaltato • Debreceni Tavhoszolgaltato • Zugloi Vagyonkezelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Instytut "Centrum Zdrowia Matki Polki" w Łodzi • PKP Intercity • PKP Cargo • Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej w Zgierzu • Wisła Płock
ČESKÁ REPUBLIKA	SLOVENSKO
<ul style="list-style-type: none"> • ČD Cargo • Správa majetku Královské Poříčí • Správa majetku města Jemnice 	<ul style="list-style-type: none"> • VÚSCH • Mestský bytový podnik Púchov • Prievidzské tepelné hospodárstvo • Nitrianska teplárenská spoločnosť
ESTÓNSKO	
<ul style="list-style-type: none"> • Eesti Raudtee 	

5.2. Mestské vs. štátne firmy

Spoločnosti vlastnené štátom informácie zverejňujú lepšie než spoločnosti s majetkovou účasťou samospráv. Spoločnosti vlastnené samosprávami sú pod ešte menším tlakom verejnosti na zverejňovanie informácií, než je tomu u firiem vlastnených štátom. Na Slovensku sme sa stretli aj s prípadmi, keď mestské firmy zjavne neovládali oficiálne postupy vybavovania infožiadostí.



Na Slovensku, v Českej republike a Maďarsku nám štátne firmy zverejnili vyšší podiel žiadaných informácií. Najmenej informácií o sebe poskytujú maďarské spoločnosti vo vlastníctve samospráv, v oboch krajinách sprístupnili iba 29 % žiadaných informácií. Naopak estónske mestské firmy zverejňujú najviac informácií spomedzi všetkých skúmaných krajín. Štátne firmy v Maďarsku dosiahli najvyššiu mieru neodpovedania na infožiadosti, keď až 56 % štátom vlastnených spoločností neposlalo na infožiadosť žiadnu odpoveď.

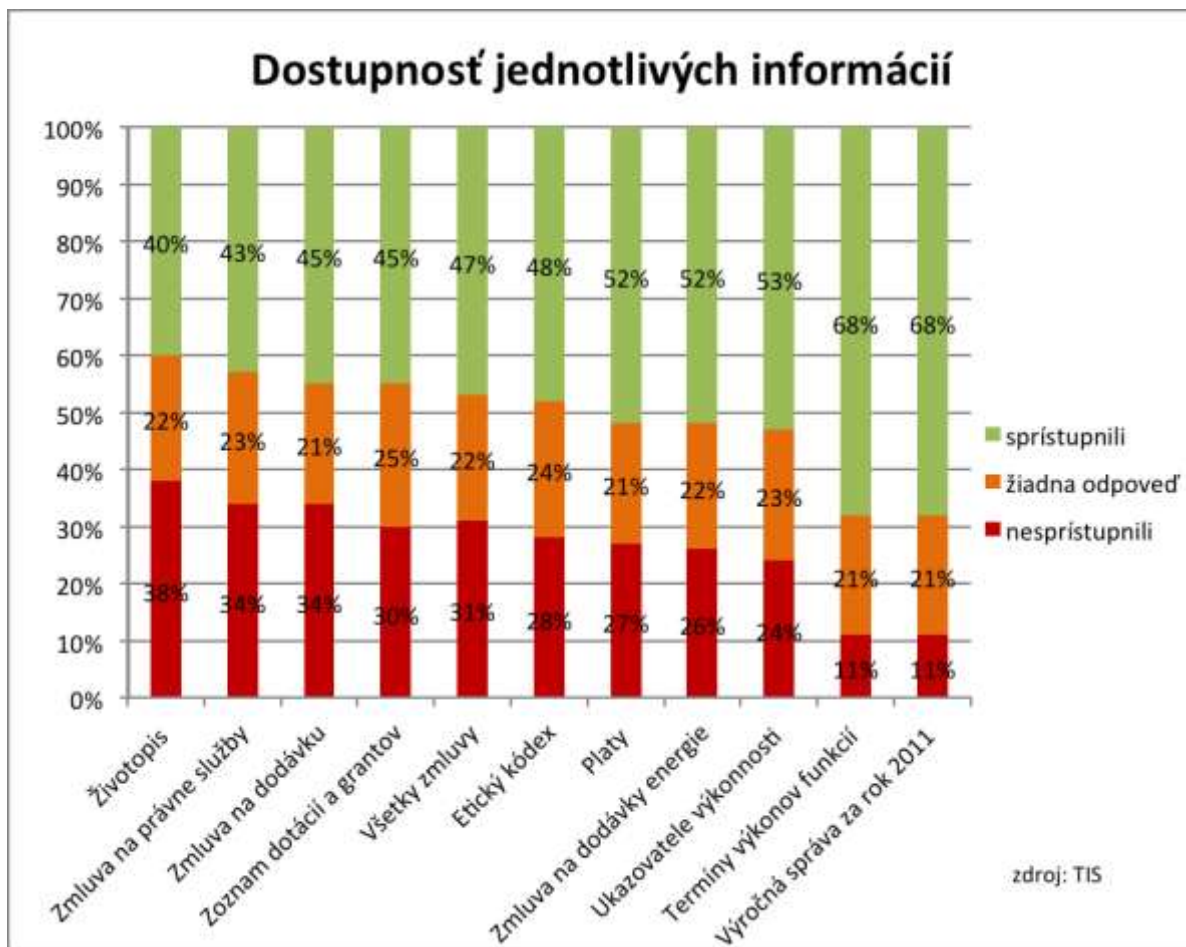
5.3. Organizácie vs. široká verejnosť

Pri získavaní informácií boli úspešnejšie tie žiadosti, ktoré boli podané pod menom jednotlivých implementujúcich organizácií, čo sťažuje dohľad verejnosti na činnosť mestských a štátnych podnikov. Pri získavaní informácií sú na tom najhoršie maďarskí občania, keď až pri 71 % žiadaných informácií náš maďarský mystery shopper dostal zamietavú odpoveď. Najviac informácií od spoločností podľa nášho prieskumu získali slovenskí občania, keď na žiadosť mystery shoppera spoločnosti sprístupnili 57 % vyžiadaných údajov.

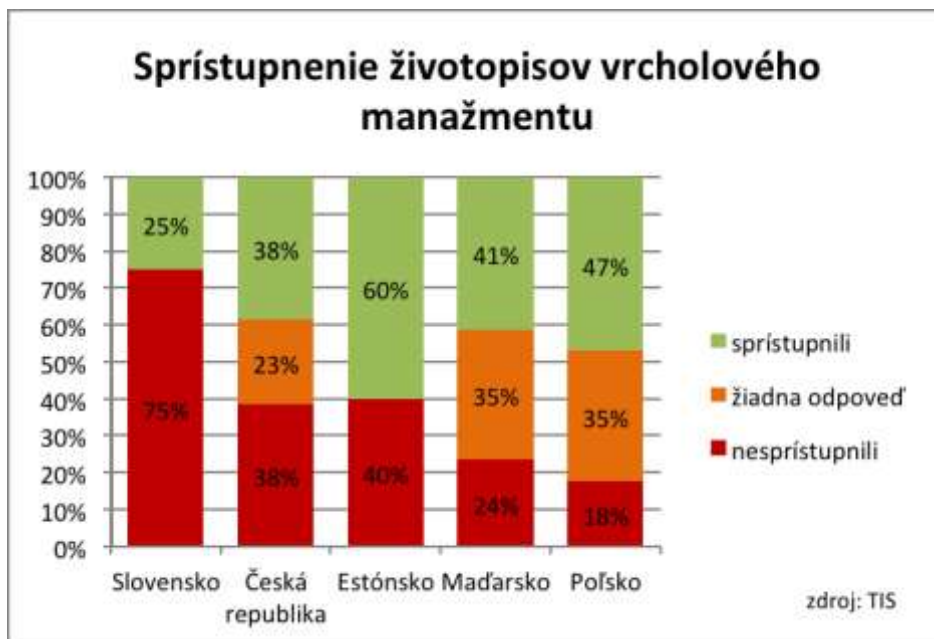


5.4. Ťažko dostupné informácie

Spomedzi jednotlivých žiadaných informácií v našom prieskume najhoršie dopadli otázky sprístupnenia životopisov vrcholového manažmentu spoločností, zmlúv, zoznamu dotácií a grantov, etických kódexov a výšky plátov vrcholového manažmentu. Na nízky podiel sprístupnených zoznamov dotácií a etických kódexov však mal vplyv fakt, že až 29% organizácií z celkového počtu 88 povinných firiem odpovedalo, že nedali žiadne dotácie, zatiaľ čo 24 % povedalo, že nemajú etický kódex, preto neboli zaradené do štatistického vyhodnotenia.



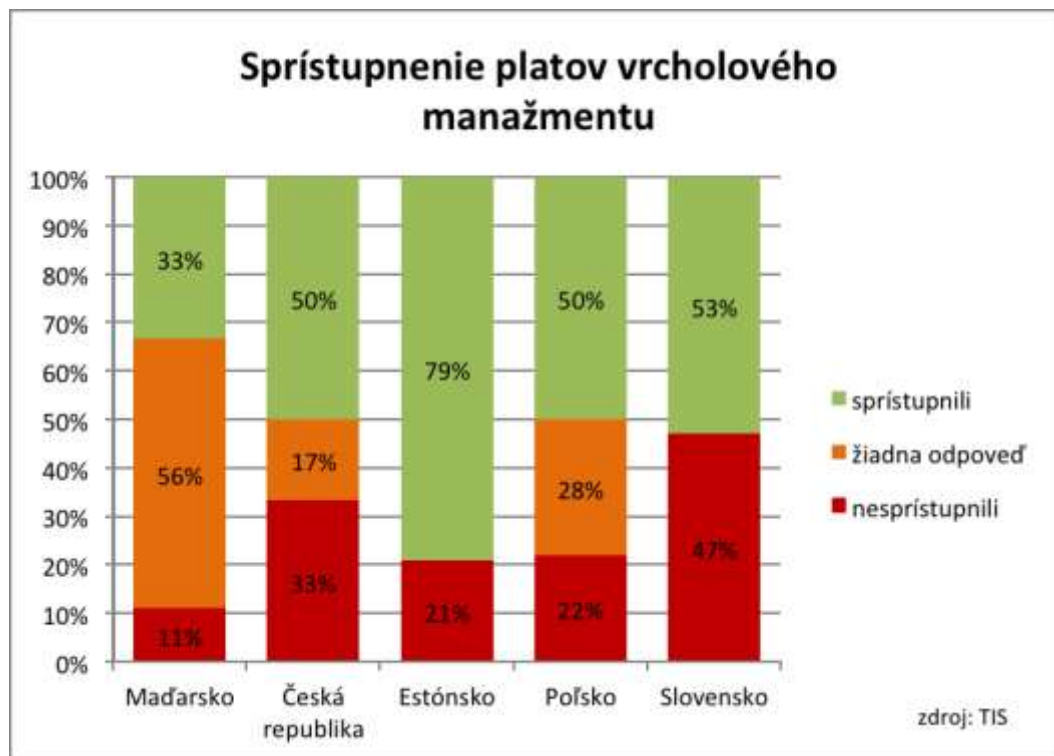
Životopisy nám odmietlo sprístupniť 40 % spoločností - najčastejšie s odôvodnením, že sa jedná o súkromný údaj a musia si vyžiadať povolenie na zverejnenie od konkrétnych dotknutých osôb, alebo s odôvodnením, že táto informácia sa netýka hospodárenia s verejnými prostriedkami. Spoločnosti tiež často tvrdili, že tieto informácie nemajú k dispozícii. Najviac zamietavých odpovedí v tejto otázke dostalo Slovensko. Najviac informácií o životopisoch manažérov sa podarilo získať v Poľsku. Táto otázka bola do prieskumu zvolená najmä preto, aby verejnosť mohla sledovať, či je spoločnosť vedená kvalifikovanými expertmi, alebo sa jedná o politické nominácie bez ohľadu na to, aké dopady to môže mať na manažovanie a hospodárenie spoločností.



Pri otázkach zmlúv sme požadované informácie nezískali v priemere v 53 % prípadov. Zverejňovanie zmlúv je najväčším problémom v Maďarsku, kde sme získali iba 26 % zmlúv. Na Slovensku sme získali až 71 % zmlúv. Slovensko však bolo pri tejto otázke v špecifickej pozícii, keď ako jediná krajina má zákonom ustanovené povinné zverejňovanie zmlúv. Situácia u štátnych a mestských firiem sa však od ostatných povinných osôb na Slovensku o niečo líši, keďže tieto nemajú povinnosť zverejňovať zmluvy týkajúce sa ich hlavnej činnosti. Ako ukázal aj náš prieskum, firmy túto formuláciu v zákone zneužívajú. Hoci sme nežiadali zmluvy týkajúce sa ich hlavnej činnosti a preto sme podľa zákona sme mali dostať všetky žiadané zmluvy, až v tretine prípadov nám firmy zmluvy odmietli sprístupniť.



Viac ako polovicu informácií o platoch sa podarilo získať od firiem v Estónsku a na Slovensku (79 % zverejnených informácií v Estónsku a 53 % na Slovensku), výrazne horšie na tom bolo Maďarsko s 33 % zverejnených informácií).



Najmenej problematické sa ukázali byť oblasti zverejňovania výročných správ (získali sme 68 % informácií) a termínov výkonov funkcií vedúcich predstaviteľov spoločností (68 % informácií). Väčšinu informácií o výročných správach a dĺžkach výkonov funkcií vedúcich predstaviteľov však firmy už zverejňujú na internete a v obchodnom registri. Výročné správy sú však základné dokumenty, z ktorých vie verejnosť získať informácie o hospodárení spoločnosti, preto fakt že vo zvyšných 32 % prípadov sme túto informáciu nezískali (či už zamietnutím, alebo neodpovedaním) nevytvára o dobrom stave zverejňovania.

6. Prílohy

Príloha: Zoznam všetkých firiem

Krajina	Druh	Spoločnosť
Slovensko	štátna firma	Letisko M.R. Štefánika - Airport Bratislava
		Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.
		Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.
		Železnice Slovenskej republiky
		Slovenská pošta, a.s.
		Národný ústav srdcových chorôb, a.s.
		Východoslovenský ústav srdcových a cievnych chorôb, a.s.
		Tipos, a.s.
		mestská firma
	Bytový podnik mesta Košice, s.r.o.	
	Bytový podnik Liptovský Mikuláš, a.s.	
	Mestský bytový podnik, s.r.o. Púchov	
	Tepelné hospodárstvo, s.r.o.	
	Prievidzské tepelné hospodárstvo, a.s.	
	Nitrianska teplárenská spoločnosť, a.s.	
	Odvoz a likvidácia odpadu, a.s.	
	Dopravný podnik mesta Bratislava, a.s.	
	Česká republika	štátna firma
Český Aeroholding		
ČEZ		
Česká televize		
Fakultní nemocnice Olomouc		
Fakultní nemocnice v Motole		
České dráhy		
ČD Cargo		
Správa železniční dopravní cesty		
mestská firma		Benešovská teplárenská
		Teplárenská novoměstská s.r.o.
		Městská teplárenská Sedlčany s.r.o.
		Dopravní podnik Ostrava, a.s.
		Správa majetku Královské Poříčí s.r.o.
		Správa majetku města Stříbra, s.r.o.
		Správa majetku města, s.r.o. Jemnice
		SAKO Brno
		Estónsko
AS Tallinna Lennujaam		
AS Eesti Loto		
ERR		

		Lääne-Tallinna Keskhaigla
		SA Hiiumaa haigla
		Elektiraudtee
		Eesti Raudtee
	mestská firma	Narva Soojusvõrk
	mestská firma	AS Tallinna Linnatransport
	mestská firma	Vändra alevi sotsiaalmaja
	mestská firma	Tartu Sotsiaalmajutus
	mestská firma	Maardu sotsiaalmaja
	mestská firma	Võru Spordikool
Maďarsko	štátna firma	Magyar Posta
		Szerencsejáték Zrt.
		MTVA
		MVM Paksi Atomeromu
		MAV Zrt.
		MAV Gepeszeti
		Szent Janos Korhaz
	Uzsoki Utcai Korhaz	
	štátna firma/mestská firma shared	GYSEV Cargo Zrt.
	mestská firma	Fótáv Zrt.
		Pécs Holding Zrt.
		13. kerületi Közzszolgáltatató
		Haladás SE
		Szegedi Hozszolgáltatato
		Debreceni Tavhoshozszolgáltatato Zrt.
Debreceni Kozlekedesi Vallalat		
Zugloi Vagyonkezeló Zrt.		
FKF Zrt.		
Poľsko	štátna firma	Przedsiębiorstwo Panstwowe Porty Lotnicze
		Poczta Polska
		Totalizator Sportowy Sp. z o.o.
		PGE EJ S.A/PGE EJ1 sp.z o.o.
		Telewizja Polska S.A.
		Centralny Szpital Kliniczny MSW w Warszawie
		Instytut "Centrum Zdrowia Matki Polki" w łodzi
		PKP Intercity S.A.
		PKP Cargo S.A.
		PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
	mestská firma	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Łęborku
		Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Przemyślu Sp. z o.o.
		Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Białymstoku Sp. z o.o.
		Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. Ruda Śląska
	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Zgierzu
	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S.A. w Poznaniu
	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m. st. Warszawie Sp. z o.o.
	Wista Płock Spółka Akcyjna