

# Právny štát a boj proti korupcii na Slovensku: Prehľad za obdobie 2012 - 2023

Princíp právneho štátu predstavuje základný pilier každej demokratickej spoločnosti, zabezpečujúci spravodlivosť, nestrannosť a zodpovednosť. V uplynulom desaťročí (2012 - 2023) čelilo Slovensko významným výzvam v oblasti dodržiavania zásad právneho štátu, predovšetkým v boji proti korupcii. Vzhľadom na politické a spoločenské zmeny, ktorými krajina prešla v tomto období, sa riešenie korupcie stalo naliehavou otázkou, vyžadujúcou trvalé úsilie a reformy.

Táto analýza sa venuje vývoju právneho štátu na Slovensku v rokoch 2012 až 2023, s osobitným dôrazom na boj krajiny proti korupcii. Skúma kľúčové legislatívne zmeny, inštitucionálne mechanizmy a protikorupčné iniciatívy realizované v tomto období. Analyzovaním úspechov, neúspechov a pretrvávajúcich výziev sa snaží táto analýza objasniť stav právneho štátu a boja proti korupcii na Slovensku.

Zvolený časový rámec je významný tým, že pokrýva obdobie, počas ktorého Slovensko prešlo významnými politickými a spoločenskými zmenami. Počas tohto obdobia krajina prešla kritickými momentmi, ktoré mali vplyv na integritu jej verejných inštitúcií a vyvolali otázky o ich účinnosti v boji proti korupcii.

## Vnímanie korupcie na Slovensku

Index vnímania korupcie (CPI) hodnotí krajiny na základe vnímanej úrovne korupcie vo verejnom sektore. Skóre krajín vyjadruje mieru korupcie vo verejnom sektore v rozsahu od 0 (veľmi skorumpovaný) po 100 (veľmi čistý).

V období od roku 2012 do 2022 zaznamenalo Slovensko výrazné zmeny vo svojom skóre CPI, odrážajúce posuny v protikorupčnom úsilí, postupoch riadenia a celkovom vnímaní korupcie v krajine. V roku 2012 dosiahlo Slovensko skóre CPI 46 a umiestnilo sa na 62. mieste zo 180 krajín sveta, čím zaostalo za krajinami ako Botswana, Namíbia a Omán. Počas desiatich rokov Slovensko zaviedlo rôzne opatrenia na boj proti korupcii a posilnenie svojich inštitúcií vrátane legislatívnych reforiem a zvýšenia transparentnosti. V dôsledku toho index a rebríček zaznamenali mierne zlepšenie. V roku 2022 dosiahlo Slovensko 53 bodov a umiestnilo sa na 49. mieste zo 180 krajín.

Tabuľka 1: Zmeny v hodnotení CPI v rokoch 2012 - 2022

Zdroj: [Slovakia Corruption Index - 2023 Data - 2024 Forecast - 1998-2022 Historical - Chart \(tradingeconomics.com\)](https://tradingeconomics.com/slovakia/corruption-index)

## Inštitucionálne mechanizmy boja proti korupcii na Slovensku

Slovensko vytvorilo široké spektrum inštitucionálnych mechanizmov s cieľom bojovať proti korupcii a podporovať transparentnosti a zodpovednosti v rámci svojich riadiacich štruktúr. Tieto mechanizmy hrajú kľúčovú úlohu pri plnení záväzkov štátu v oblasti etického riadenia.

V boji proti korupcii je zodpovednosť za prevenciu, odhaľovanie a stíhanie korupcie pridelená rôznym špecializovaným orgánom. Jedným z kľúčových subjektov sú špecializované protikorupčné jednotky, ktoré spadajú pod **Národnú kriminálnu agentúru** Prezídia Policajného zboru. Ich úlohou je odhaľovať a vyšetrovať korupčné trestné činy, s výnimkou tých, ktoré sa týkajú korupcie príslušníkov polície a orgánov činných v trestnom konaní, ktoré patria do pôsobnosti **Úradu inšpekčnej služby**.

Ďalším základným pilierom protikorupčného úsilia na Slovensku je **Úrad špeciálnej prokuratúry**, nezávislá inštitúcia zodpovedná za riešenie citlivých trestných prípadov vrátane tých, ktoré súvisia s korupciou. Tento úrad bol zriadený s cieľom posilniť neustrannosť a účinnosť vyšetrovania a trestného stíhania, najmä v prípade vysokopostavených úradníkov a vplyvných osôb.

Okrem toho, pri koordinácii protikorupčného úsilia zohráva dôležitú úlohu Odbor prevencie korupcie v rámci **Úradu vlády SR**. Rada vlády pre koordináciu boja proti korupcii, pod vedením predsedu vlády, dohliada na implementáciu Národnej protikorupčnej stratégie SR a spolupracuje s rôznymi zainteresovanými stranami s cieľom zabezpečiť komplexný a dobre koordinovaný prístup k boju proti korupcii. Okrem toho má Úrad vlády SR za úlohu zabezpečiť, aby vládne inštitúcie dodržiavali štandardy transparentnosti, čo zahŕňa poskytovanie prístupu k informáciám a povinnosť verejných činiteľov pravidelne deklarovať svoj majetok s cieľom zachovať transparentnosť vo finančných záujmoch

Okrem spomenutých mechanizmov Slovensko aj zásadne posilnilo svoj protikorupčný rámec aj zavedením **ochrany oznamovateľov korupcie**. Zákon o ochrane oznamovateľov korupcie stanovuje postupy na podávanie oznámení, zaručuje anonymitu a chráni oznamovateľov korupcie pred odvetnými opatreniami. Okrem toho Verejný ochranca práv, známy ako **Ombudsman**, pôsobí ako nezávislá inštitúcia zodpovedná za ochranu práv občanov a riešenie sťažností na verejnú správu, čím nepriamo prispieva k odhaľovaniu korupcie

a podpore transparentnosti a zodpovednosti verejných inštitúcií.

Napokon, slovenská legislatíva vyžaduje **majetkové priznania** všetkých verejných činiteľov vrátane politikov a štátnych úradníkov. Na základe mandátu stanoveného v článku 114 zákona č. 55/2017 majetkové priznania sa podávajú pravidelne s cieľom predchádzať konfliktom záujmov a odhaľovať potenciálnu korupciu. Tieto sa uchovávajú sa v Centrálnom registri majetkových priznaní, ktorý zabezpečuje transparentnosť vo finančných záujmoch verejných činiteľov.

Tieto inštitucionálne mechanizmy spoločne tvoria pevný inštitucionálny rámec boja proti korupcii na Slovensku. Ich účinnosť však závisí od faktorov, ako je nezávislosť, primerané financovanie inštitúcií vytvorených na boj s korupciou a politická podpora resp. absencia politických zásahov do ich činnosti.

### **Protikorupčná legislatíva prijatá v rokoch 2012 až 2023**

V rokoch 2012 až 2023 Slovensko zaznamenalo pokrok v oblasti protikorupčnej legislatívy, pričom za najdôležitejšie zákony a uznesenia považujeme nasledovné:

Prvý z kľúčových právnych predpisov, zákon č. 343/2015, sa venuje **verejnému obstarávaniu**. Tento zákon sa zameriava predovšetkým na zvýšenie transparentnosti, zníženie korupčných rizík a podporu spravodlivej hospodárskej súťaže v rámci verejného obstarávania. Dotýka sa mnohých oblastí, vrátane pridelenia zákaziek na tovar, realizáciu stavebných prác, zákaziek na poskytovanie služieb, súťažných ponúk, udeľovania koncesií na stavebné práce a služby a celkového riadenia verejného obstarávania.

Zákon č. 91/2016 sa zaoberá **trestnou zodpovednosťou právnických osôb**. Tento právny predpis má zásadný význam pri vyvodzovaní zodpovednosti právnických osôb za trestné činy, pričom sa v ňom uvádzajú uplatniteľné sankcie, ich ukladanie a stíhanie právnických osôb za trestné činy. Dôležité je, že v tomto zákone sú medzi trestnými činmi, za ktoré môžu byť právnické osoby trestne zodpovedné, uvedené korupčné trestné činy, ako napríklad podplácanie.

Ďalším významným právnym predpisom je Zákon o registri partnerov verejného sektora č. 315/2016 Z. z., všeobecne známy ako **Protischránkový zákon**. Tento zákon zohráva kľúčovú úlohu pri zvyšovaní transparentnosti vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom tým, že vyžaduje overovanie a zverejňovanie skutočných vlastníkov subjektov, ktoré obchodujú so štátom. Zriaďuje register partnerov verejného sektora a núti spoločnosti odhaliť ich vlastnícku štruktúru až na úroveň konečného príjemcu zisku spoločností, čo

zabraňuje zadávaniu zákaziek schránkovým spoločnostiam.

**Zákon o štátnej službe** č. 55/2017 Z. z. prináša reformu fungovania a vzájomnej interakcie štátnych zamestnancov. Tento zákon zdôrazňuje hodnoty, ako je politická neutralita, transparentné prijímanie zamestnancov, efektívne riadenie, spravodlivosť a rovnaké zaobchádzanie. Tým podporuje vysoké etické normy a profesionalitu. V dôsledku tohto zákona vznikla Rada pre štátnu službu, nezávislý orgán zodpovedný za ochranu zásad štátnej služby a dohľad nad dodržiavaním etického kódexu štátnych zamestnancov, čo prispieva k posilneniu integrity v tejto oblasti.

Uznesenie č. 585/2018 prezentuje **protikorupčný program Slovenskej republiky** na roky **2019 až 2023**. Jeho cieľom je aktívne bojovať proti korupcii, zvýšiť transparentnosť a posilniť efektívnosť orgánov činných v trestnom konaní. Nedávna aktualizácia doplnila nové kompetencie súvisiace s prevenciou korupcie v rámci Úradu vlády SR o opatrenia zamerané na vytváranie protikorupčného prostredia.

V rámci zákona č. 54/2019 **o ochrane oznamovateľov korupcie** sa uznáva kľúčová úloha oznamovateľov pri odhaľovaní korupcie. Cieľom tohto právneho predpisu je chrániť osoby, ktoré nahlásia korupciu a protiprávne konanie, pričom poskytuje záruky proti odvetným opatreniam a podporuje oznamovateľov, aby prichádzali s cennými informáciami. Týmto zákonom vznikol nezávislý orgán zodpovedný za poskytovanie ochrany oznamovateľom a posudzovanie žiadostí o odmenu.

Tieto nové právne predpisy predstavujú významný krok v boji proti korupcii na Slovensku. Ukazujú však aj na pretrvávajúce výzvy, vrátane potreby silnejšieho presadzovania práva, riešenia politických zásahov, podpory kultúry integrity vo verejnom a súkromnom sektore a budovania dôvery verejnosti v inštitúcie.

## **Únos štátu: 2012 až 2020**

Napriek zavedeniu inštitucionálneho rámca a neustálemu zlepšovaniu legislatívy v oblasti boja proti korupcii väčšinu obdobia, ktoré je predmetom tejto analýzy, dominoval fenomén známy ako „únos štátu“. Došlo k nemu počas vládnutia premiéra Roberta Fica, ktorý bol premiérom a predsedom politickej strany SMER-SSD v rokoch 2006 až 2020, s krátkou prestávkou v rokoch 2010 až 2012. Počas celého tohto obdobia, aj napriek zavedeniu viacerých protikorupčných opatrení po roku 2012, pretrvávali závažné podozrenia z korupcie, ktoré sa týkali osôb spojených so stranou SMER-SSD. Neskôr sa ukázalo, že orgány činné v trestnom konaní a prokuratúra nevenovali týmto obvineniam dostatočnú pozornosť.

V tomto období zastával pozíciu vedúceho Úradu špeciálnej prokuratúry (ÚŠP) Dušan Kováčik od zriadenia ÚŠP v roku 2012 až do svojho odstúpenia v apríli 2020. Kováčikovo vedenie čelilo kritike, pričom sa objavovali obvinenia zo neadekvátneho riešenia korupčných prípadov vysokopostavených činiteľov a zhovievavosti voči vplyvným osobám zapleteným do korupčných škandálov. Tento vnímaný nedostatok zodpovednosti štátnych činiteľov ešte viac prehĺbil obavy z únosu štátu a možnej manipulácie s justičným systémom.

Objavilo sa niekoľko veľkých korupčných škandálov, ktoré odhalili rozsiahle korupčné praktiky v kruhoch vládnucej strany. Jedným z takýchto príkladov bol známy škandál „Bašternák“, ktorý sa týkal podnikateľa úzko prepojeného so stranou SMER-SSD. Tento podnikateľ čelil obvineniam z daňových podvodov a pochybných finančných transakcií. Po obdržaní spisu od vyšetrovateľa, špeciálny prokurátor nevidel dôvod na začatie konania proti Bašternákovi. Tieto odhalenia však vyvolali široké pobúrenie verejnosti a viedli k masovým protikorupčným protestom po celom Slovensku. Občania požadovali zodpovednosť, transparentnosť a dôkladné vyšetrenie údajných pochybení, čo viedlo k tomu, že sa jeho prípad začal vyšetrovať a v roku 2019 dostal trest odňatia slobody na päť rokov.

Hoci Bašternák dostal trest odňatia slobody, ďalšie korupčné škandály boli vyšetrené len v obmedzenom rozsahu. Investigatívni novinári odhalili viacero korupčných káuz, v prípade ktorých špeciálny prokurátor Kováčik nevidel dôvod na trestné stíhanie. Napríklad, v prípade týkajúcom sa rozkrádania vojenského majetku boli nakoniec trestne stíhaní spravodajskí dôstojníci, ktorí na rozkrádanie majetku poukázali, a nie tí, ktorí z neho boli podozriví. V iných kauzách, ako napríklad vyšetrovanie nahrávky, na ktorej sa bývalý premiér Fico chválil, že zabezpečil pre stranu SMER-SSD 40 miliónov eur od oligarchov, špeciálny prokurátor ani nezačal vyšetrovanie, ktoré by umožnilo znalcom vyhodnotiť nahrávky.

Špeciálna prokuratúra však nebola jedinou inštitúciou, ktorá bránila vysokopostaveným prípadom korupcie. Po skončení vlády SMER-SSD začala polícia vyšetrovať zločineckú skupinu na čele s nitrianskym oligarchom Norbertom Bodorom, ktorá mala pôsobiť v rámci polície. Táto zločinecká skupina na požiadanie alebo za úplatky vyšetrovala alebo naopak zametala prípady pod koberec. Dôležité posty boli systematicky obsadzované len ľuďmi lojálnymi voči systému. Bodorovým kontaktom v polícii bol Tibor Gašpar, vtedajší policajný prezident a v súčasnosti kandidát SMER-SSD do parlamentných volieb. Bežní policajti dostávali príkazy a boli uplácení za sledovanie a monitorovanie opozičných politikov a politických súperov vtedajšej vládnucej strany SMER-SSD.

**Bod zlomu: Vražda investigatívneho novinára**

Vražda investigatívneho novinára Jána Kuciaka sa stala symbolom prevládajúcej korupcie a beztrestnosti, a bodom zlomu, ktorý otriasol Slovenskom. Vražda jeho a jeho snúbenice Martiny Kušnírovej vo februári 2018 vyvolala v krajine šok a celonárodné pobúrenie. Kuciakova novinárska práca, zameraná na vyšetrovanie korupcie, finančných podvodov a väzieb medzi politikmi a vplyvnými osobami, odhalila spletité korupčné siete, ktoré siahali až do najvyšších miest, pričom do nich boli zapletené postavy vládnucej strany, SMER-SSD. Podnikateľ Marián Kočner, obvinený z objednávky vraždy, ponúkol po tejto udalosti pomoc svojim spojencom a strane SMER-SSD a v jednej zo zachytených správ napísal, že „ak SMER-SSD stratí moc, všetci pôjdeme do väzenia“.

Poprava Jána Kuciaka a Martiny Kušnírovej odhalila alarmujúce prepojenia medzi organizovaným zločinom a politickými elitami, čo viedlo k hlbokkej politickej kríze. Prípadoval motivoval tisíce občanov, aby vyšli do ulíc a žiadali spravodlivosť a ukončenie korupcie. Celonárodné protesty nakoniec viedli k odstúpeniu premiéra Roberta Fica a jeho vlády, čo znamenalo prelom v slovenskej politike.

V dôsledku protestov bola strana SMER-SSD, kedysi dominantná politická sila, po voľbách v roku 2020 odsunutá do opozície. Zmena vlády priniesla opätovné zameranie sa na boj proti korupcii. Podľa Transparency International Slovensko sa počet stíhaných prípadov korupcie v priebehu roka 2020 zvýšil o viac ako tretinu a počet obvinení z korupcie o viac ako 50% v porovnaní s predchádzajúcim desaťročím. Otvorilo sa vyšetrovanie mnohých prípadov, ktoré predtým uviazli na mŕtvom bode, vrátane trestných vyšetrovaní zameraných na osoby s prepojením na stranu SMER-SSD, ako napríklad bývalého špeciálneho prokurátora Dušana Kováčika. Kováčik, ktorý údajne patrila k tajnej skupine v rámci polície a súdnictva kontrolovanej Bodorom, ktorá ovplyvňovala alebo zastavovala vyšetrovanie trestných činov spáchaných „ich ľuďmi“, bol súdom odsúdený na osem rokov odňatia slobody za korupciu a nariadené mu bolo zaplatiť 100 000 EUR, čo znamenalo významný obrat.

V apríli 2023 uznal Špecializovaný trestný súd guvernéra Národnej banky Slovenska Petra Kažimíra, ktorý bol v rokoch 2012 až 2019 ministrom financií za stranu SMER-SSD, za vinného z korupcie. Sudca začiatkom apríla vyniesol rozsudok, v ktorom Kažimírovi uložil pokutu 100 000 eur a uviedol, že v prípade nezaplatenia finančnej pokuty mu hrozí dvojročný trest odňatia slobody. Obvinenia sa zakladajú na tvrdeniach, že Kažimír v roku 2016 poskytol úplatok vo výške 50 000 eur bývalému prezidentovi finančnej správy Františkovi Imreczeovi. Viacero politikov vyzvalo Kažimíra na odstúpenie. Súdny proces, v ktorom mu v prípade uznania viny hrozí až päť rokov väzenia, sa ešte len uskutoční.

V júli 2023 bol bývalý policajný vyšetrovateľ Marián Kučerka odsúdený na jedenásť rokov väzenia a prepadnutie majetku. Kučerku uznali vinným zo zatajenia dvoch prípadov: V

prvom prípade mal za odmenu 25 000 eur zabezpečiť, aby polícia neobvinila príbuzného Petra Žigu, ministra životného prostredia v rokoch 2012 - 2016 a ministra priemyslu v rokoch 2016 - 2020 za stranu SMER-SSD. Druhý prípad sa týkal daňových podvodov spáchaných obchodníkmi s pohonnými hmotami, pričom úplatok predstavoval 200 000 EUR.

Tieto prípady sú len niekoľkými príkladmi spomedzi mnohých ďalších, pričom niektoré z nich sa týkajú bývalých sudcov a prokurátorov, ktorí čelia obvineniam z korupcie a podplácania a čakajú na svoje súdne konanie.

### **Symbol premárnenej šance: Článok 363**

Oživenie boja proti korupcii a ovládnutiu štátu na Slovensku viedlo k odsúdeniu viacerých vysokopostavených osôb zapojených do korupčných praktík. Obnovené úsilie vlády vzbudilo určitú nádej, že sa podarí vyriešiť hlboko zakorenené problémy korupcie. Politická nestabilita vo vládnej koalícii však oslabilu dynamiku protikorupčného úsilia. Pretrvávajúce nezhody medzi koalíčnymi partnermi a odchod niektorých kľúčových predstaviteľov podkopali schopnosť vlády účinne udržať svoje protikorupčné iniciatívy. Okrem toho existujú značné obavy, že osoby podozrivé z organizovania korupčných sietí si dokážu udržať svoje politické funkcie. SMER-SSD v súčasnosti vedie v prieskumoch verejnej mienky pre nadchádzajúce predčasné voľby, ktoré sa majú uskutočniť koncom septembra 2023.

Okrem prevládajúcej politickej nestability na Slovensku je ďalšou významnou prekážkou stíhania vysokopostavených politikov obvinených z korupcie právomoc generálneho prokurátora (ďalej len „GP“), ktorý sa odvoláva na článok 363 Trestného poriadku (ďalej len „článok 363“). Podľa tohto článku má GP právomoc zrušiť rozhodnutia prijaté políciou a prokuratúrou, ak ich považuje za nezákonné. Zrušenie sa musí uskutočniť do šiestich mesiacov od prijatia sporného rozhodnutia. Dôležité je, že proti zrušeniu zo strany GP neexistuje žiadny opravný prostriedok.

GP Maroš Žilinka 31. augusta 2021 využil článok 363 na zrušenie obvinení z korupcie voči bývalému riaditeľovi Slovenskej tajnej služby (SIS) a ďalším štyrom významným osobám, ktoré boli vo väzbe. Význam tohto opatrenia možno pochopiť len z jeho kontextu. Obvinenia, ktoré predtým potvrdili viaceré súdy vrátane Najvyššieho súdu a Ústavného súdu, vzniesol Špeciálny prokurátor, ktorý má právomoc rozhodovať o prípadoch korupcie, a nie GP. GP bol nominovaný tou istou politickou stranou ako obvinený bývalý riaditeľ SIS, ktorý je zároveň v príbuzenskom vzťahu s dvoma členmi politickej strany SME Rodina. GP využil tento mimoriadny opravný prostriedok na zrušenie obvinení krátko pred uplynutím tejto možnosti. Odvtedy (2022 - 2023) využil článok 363 na zastavenie vyšetrovania a obvinenia bývalého premiéra Fica (zakladajúceho člena SMER-SSD) a Roberta Kaliňáka (ministra vnútra 2006 -

2010 a 2012 - 2018).

Uskutočnilo sa niekoľko pokusov o obmedzenie právomocí generálneho prokurátora. Už v roku 2020 vláda oznámila, že obmedzí používanie článku 363. Dva návrhy predložené v roku 2022 v parlamente však nezískali dostatočný počet hlasov, pretože ich nepodporili poslanci aspoň dvoch koalíčných strán. V júni 2023 sa prezidentka Zuzana Čaputová a skupina poslancov obrátili na Ústavný súd a napadli ústavnosť článku 363. Tvrdili, že toto ustanovenie v súčasnej podobe je v rozpore s princípom delby moci, jeho aplikácia nie je preskúmateľná a porušuje nezávislosť súdnictva. Ústavný súd však rozhodol, že čl. 363 nie je v rozpore ani s Ústavou SR, ani s princípom delby moci, ani s princípom právnej istoty.

Organizácie občianskej spoločnosti tvrdia, že posúdenie súdu sa zameralo skôr na súlad ustanovenia s Ústavou než na jeho skutočné uplatňovanie a že článok si naďalej vyžaduje. Zdôrazňujú nejednoznačnosť jeho znenia, ktorá vedie k jeho neprehľadnému a nepredvídateľnému uplatňovaniu, nejasnosť, pokiaľ ide o druhy príkazov, ktoré môže upravovať, a lehoty, ktoré považujú za príliš dlhé.

Existujú vážne obavy o spravodlivé trestné konanie na Slovensku, a to bez ohľadu na súčasného generálneho prokurátora. Skutočnosť, že GP už dva roky využíva tento nástroj, nielenže otriasa základmi právneho štátu, ale tiež bráni stíhaniu korupčných prípadov spojených s bývalým premiérom Ficom. Táto situácia potenciálne otvára cestu k jeho návratu k moci, čím by sa Slovensko dostalo na trajektóriu podobnú tej maďarskej. Tento vývoj nielenže odhaľuje nedostatok spravodlivosti, ale vyvoláva aj pochybnosti o integrite celého právneho systému. V súčasnosti je ohrozený právny štát, ktorý predstavuje základný kameň spravodlivého zaobchádzania a rovnosti pred zákonom. Je mimoriadne dôležité prijať rozhodné kroky na obnovenie dôvery v trestné stíhanie a na udržanie právneho štátu na Slovensku.

**Jana Kazaz, GLOBSEC**