

**KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI
VEREJNÝCH ČINITEĽOV**

*Milan Galanda
Ladislav Orosz
Vladimír Pirošík*

KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI VEREJNÝCH ČINITEĽOV

Oponentúra: *Ján Drgonec*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico - vydavateľstvo*

ISBN 80-89041-13-2



CPHR - Transparency International Slovensko

Milan Galanda
Ladislav Orosz
Vladimír Pirošík

KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI VEREJNÝCH ČINITEĽOV

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



ÚVOD

Francúzsky kráľ Ľudovít, zvaný Slnko bol známy výrokom: „Štát som JA!“. Nepodliehal kontrole, neplatili preňho nijaké pravidlá, nemusel dodržiavať nijaké zákony.

V súčasnosti politici, ústavní a štátni činitelia nie sú nad zákonmi. Podliehajú kontrole, a to rôzneho druhu. Kritériá, ktoré by mali spĺňať, by však mali byť omnoho vyššie a prísnejšie, než nároky kladené na radového občana. Ich život, a to nielen verejný, ale tiež súkromný, musí podliehať verejnej kontrole. Pri najmenšom podozrení zo zneužívania funkcie, obohacovania sa a pod. musí byť vyvodená zodpovednosť. Preto musia byť tieto situácie upravené aj formálne, zákonom. Zároveň by mali fungovať neformálne pravidlá, ktoré sú dôležitou podmienkou ochrany spoločnosti pred konfliktmi záujmov.

1. DEFINÍCIA POJMOV

„...Svoje povinnosti budem plniť v záujme občanov (...).“
Časť sľubu najvyšších ústavných činiteľov v SR

1.1. KONFLIKT A ZÁUJEM

Konfliktom sa rozumie spor, rozpor alebo nezhoda (*Šalingová – Maniková, 1990, s. 475*). Vo verejnom sektore sa s ním stretávame najmä tam, kde existuje možnosť presadzovať viaceré rôzne, resp. protichodné požiadavky a potreby.

Podstatou pojmu záujem je zasa určitá štrukturálna väzba na nejaký stanovený cieľ. Z tohto pohľadu potom možno hovoriť o záujmoch osobných, skupinových a verejných (*Sičáková – Zemanovičová, 2000*).

- Osobný záujem – záujmy jednotlivca, finančné aj nefinančné, zamerané na zvyšovanie jeho individuálneho prínosu.
- Skupinový záujem – združuje jednotlivé osobné záujmy, jeho typickým reprezentantom a realizátorom sú napr. profesijné komory, náboženské združenia, etnické, politické strany a pod.
- Verejný záujem – delegovaný individuálny záujem, ktorý v sebe odráža konsenzus väčšiny, čím vytvára najvhodnejší možný model na maximalizáciu blahobytu spoločnosti

Medzi záujmovými a zlodejskými skupinami je veľký rozdiel.

Ak učiteľské odbory otvorene podpora politickú stranu, lebo sľubuje viac financií na vzdelanie, ide o záujmovú skupinu. Keď sa však spoja Peter a Juraj, pretože Peter pozná ministra a Juraj zasa štátneho tajomníka, a spolu si tak cez svoje známosti dohodia štátnu zákazku, nejde o záujmovú, ale o zlodejskú skupinu. (Sme, 13. 11. 1999).

1.2. VEREJNÝ ČINITEĽ

Verejným činiteľom je osoba, ktorá má z titulu svojho postavenia alebo funkcie, právomoc svojim ne-/konaním ovplyvňovať, resp. meniť veci verejné.

1.2.1. Definícia pojmu

Explicitnú definíciu verejného činiteľa obsahuje Trestný zákon (zákon. č. 140/1961 Zb.).

Verejný činiteľ

(§ 89 ods. 9. Trestného zákona)

...volený funkcionár alebo iný zodpovedný pracovník orgánu štátnej správy a samosprávy, súdu alebo iného štátneho orgánu alebo príslušník ozbrojených síl alebo ozbrojeného zboru, súdny exekútor a člen lesnej, vodnej, rybárskej alebo poľovníckej stráže.

Verejnými činiteľmi sú teda napríklad poslanci, členovia vlády, vyšší úradníci s rozhodovacími právomocami, sudcovia, policajti, primátori, nie však notári, advokáti, riaditelia podnikov, firiem, škôl, lekári, revízori v doprave, cirkevní hodnostári. (Hrubala, 1999, s. 4)

1.2.2. Členenie verejných činiteľov

Verejných činiteľov je možné rozdeliť do niekoľkých skupín:

- **Ústavní činitelia** – t. j. funkcie priamo vyplývajúce z Ústavy SR (prezident SR, poslanci NR SR, členovia vlády SR, predseda a podpredseda Najvyššieho súdu SR, generálny prokurátor, predseda a podpredsedovia NKÚ, sudcovia Ústavného súdu a sudcovia všeobecných súdov).
- **Vyšší štátni funkcionári** – t. j. funkcie upravené zákonom o konflikte záujmov (štátni tajomníci, členovia Bankovej rady NBS, riaditeľ SIS, vedúci Kancelárie prezidenta a NR SR...).
- Funkcionári verejnej správy – **t.j. volení a menovaní úradníci (starostovia a primátori, prednostovia okresných a krajských úradov...).**
- Úradníci – **t.j. zamestnanci verejného sektora, ktorí sa podieľajú na rozhodovacom procese, resp. nakladajú s verejnými financiami.**
- **Ostatné osoby** – ak majú oprávnenie a možnosť rozhodovať o právach a povinnostiach občanov alebo právnických osôb alebo nakladať s verejnými prostriedkami.

2. PRÁVNA ÚPRAVA KONFLIKTU ZÁUJMOV

*„Zákon č. 119/1995 Z. z. nie je zákonom o konflikte záujmov,
ale skôr o konflikte financií.“*

Poslanec NR SR Peter Kresák, Žurnál rádia Twist, 15. 12. 2000

2.1. ÚSTAVA SR

2.1.1. Základné východiská

Ústava SR charakterizuje Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát. V **čl. 2 ods. 2** sa výslovne uvádza, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V **čl. 13** sa zasa konštatuje, že povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, s tým, že pri obmedzovaní ústavných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a že takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. V **čl. 54** ústava ustanovuje, že zákon môže sudcom a prokurátorom obmedziť právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť a právo uvedené v čl. 29 ods. 2 (združovanie v politických stranách), zamestnancom štátnej správy a územnej samosprávy vo funkciách, ktoré určí aj právo uvedené v čl. 37 ods. 4 (právo na štrajk), príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov aj práva uvedené v čl. 27 (petičné právo) a 28 (zhromažďovacie právo), pokiaľ súvisia v výkone služby. Ustanovenia **čl. 49 a 50** definujú, že len zákon môže ustanoviť ktoré konanie je trestným činom a aký trest zaň možno uložiť a že len súd rozhoduje o vine a treste.

2.1.2. Úprava postavenia ústavných činiteľov

Nižšie uvedené ustanovenia upravujú priamo v texte Ústavy SR možný konflikt verejného (štátneho) a súkromného záujmu.

Prezident SR

Článok 103 ods. 5 ústavy konštatuje, že prezident nesmie vykonávať inú platenú funkciu, povolanie alebo podnikateľskú činnosť a nesmie byť členom právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť.

Poslanec NR SR

Podľa čl. 77 ústavy funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou prezidenta, sudcu, prokurátora, príslušníka policajného zboru, príslušníka zboru väzenskej a justičnej stráže a vojaka z povolania.

Člen vlády SR

Článok 109 ods. 3 základného zákona ustanovuje, že člen vlády nesmie vykonávať inú platenú funkciu, povolanie alebo podnikateľskú činnosť a nesmie byť členom orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť.

Sudca ÚS SR

V zmysle čl. 137 ods. 2 Ústavy SR, výkon funkcie ústavného sudcu je nezlučiteľný s podnikaním alebo inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou, okrem správy vlastného majetku a činnosti vedeckej, pedagogickej, literárnej a umeleckej a s funkciou alebo pracovným pomerom v inom štátnom orgáne.

Predseda a podpredseda NKÚ SR

Článok 61 ods. 4 hovorí, že funkcia predsedu a podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu je nezlučiteľné s inou funkciou v štátnych orgánoch, orgánoch územnej samosprávy a orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť.

2.2. ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 119/1995 Z. Z. O ZAMEDZENÍ ROZPORU ZÁUJMOV PRI VÝKONE FUNKCIÍ ÚSTAVNÝCH ČINITEĽOV A VYŠŠÍCH ŠTÁTNYCH FUNKCIONÁROV (TZV. ZÁKON O KONFLIKTE ZÁUJMOV)

Účelom zákona o konflikte záujmov je **ustanoviť** ústavným činiteľom a vyšším štátnym funkcionárom také obmedzenia a povinnosti, ktoré by zamedzili rozpor osobných záujmov s verejnými záujmami pri výkone ich funkcií, a **upraviť** spôsob uplatnenia ich zodpovednosti za nesplnenie alebo porušenie ustanovených povinností.

Návrh tohto ústavného zákona predložila v marci 1995 skupina poslancov NR SR, medzi ktorými boli M. Benčík, E. Fogaš a M. Ftáčnik z SDL a V. Tkáč z HZDS. Na príprave návrhu sa aktívne podieľala i vtedajšia podpredsedkyňa vlády pre legislatívu K. Tóthová.

2.2.1. Rozpor záujmov, štátna funkcia, dar

Rozporom záujmov je podľa zákona č. 119/1995 Z. z. taký rozpor, ktorý vzniká vždy, keď pri výkone štátnej funkcie nastane *možnosť uprednostniť* osobný záujem štátneho funkcionára pred verejným záujmom všetkých alebo mnohých občanov.

Štátnou funkciou je taká funkcia, ktorú vykonávajú štátni funkcionári uvedení v 2.2.2.

Darom je taký dar alebo iné bezodplatné plnenie poskytnuté počas výkonu funkcie, ktorého hodnota v každom jednotlivom prípade presahuje výšku *minimálnej* mzdy (v súčasnosti 4 400 Sk).

2.2.2. Ústavný činiteľ a vyšší štátny funkcionár

Ústavným činiteľom a vyšším štátnym funkcionárom sa na účely zákona o konflikte záujmov rozumie prezident SR, poslanec NR SR, člen vlády SR, predseda Najvyššieho kontrolného úradu SR a jeho podpredseda, sudca Ústavného súdu SR, predseda Najvyššieho súdu SR a jeho podpredseda, generálny prokurátor SR a jeho námestník, vedúci Kancelárie prezidenta SR, vedúci Kancelárie NR SR, vedúci ústredného orgánu štátnej správy, ktorý nie je členom vlády SR, štátny tajomník, člen Bankovej rady Národnej banky Slovenska a riaditeľ Slovenskej informačnej služby.

Zákon o konflikte záujmov nazýva túto skupinu subjektov „**štátni funkcionári**“.

2.2.3. Čo nesmie štátny funkcionár

Štátny funkcionár sa musí pri výkone štátnej funkcie, ako aj v osobnom živote **zdržiavať všetkého**, čo:

- môže byť v rozpore so svedomitým výkonom štátnej funkcie,
- a čo zároveň môže ohroziť jeho dôveryhodnosť.

Z tohto dôvodu štátny funkcionár **nesmie**:

- využívať svoju štátnu funkciu, právomoci a informácie nadobudnuté v súvislosti s výkonom štátnej funkcie na získavanie výhod pre seba alebo iného;
- prijímať dary alebo navádzať iného na poskytovanie darov v súvislosti s výkonom štátnej funkcie (toto však neplatí, ak ide o dary poskytované obvykle pri výkone štátnej funkcie alebo na základe zákona alebo kolektívnej zmluvy);
- používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoj hlas, obraz alebo podpis na reklamno-obchodné ciele (toto neplatí, ak ide preukázateľne o bezplatnú reklamu s charitatívnym alebo iným obdobným účelom);
- používať symboly spojené s výkonom štátnej funkcie na osobný prospech;
- sprostredkovať za odplatu obchodný styk so štátom, štátnymi podnikmi alebo inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, so štátnym fondom, s Fondom národného majetku a s jeho organizáciami, s rozpočtovou alebo príspevkovou organizáciou alebo s inou právnickou osobou založenou štátom;
- poberať príjem presahujúci minimálnu mesačnú mzdu za ďalšiu činnosť v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu;
- vykonávať inú platenú funkciu alebo podnikateľskú činnosť a nesmie byť členom riadiaceho a kontrolného orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, s výnimkou valného zhromaždenia a členskej schôdze (to neplatí, ak členstvo v orgáne právnickej osoby vyplýva zo zákona alebo z výkonu štátnej funkcie a je bez nároku na finančnú odmenu);

a ak ide o správu vlastného majetku,

- vykonávať funkcie, povolania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné so štátnou funkciou podľa Ústavy SR a osobitných zákonov (pozri 2.1.2.);
- nadobúdať majetok od štátu alebo od Fondu národného majetku podľa osobitného predpisu inak ako vo verejnej súťaži, vo verejnej dražbe alebo prostredníctvom kupónovej privatizácie;
- uzatvoriť zmluvu o tichom spoločenstve podľa § 673 až 681 Obchodného zákonníka.

2.2.4. Čo musí štátny funkcionár

Popri obmedzeniach (2.2.3.) má štátny funkcionár podľa zákona o konflikte záujmov aj niekoľko **povinností**. Ide najmä o povinnosť podať písomné oznámenie so základnými údajmi, ďalej je to povinnosť predložiť v určenej lehote osvedčenie o vykonávaní činností a funkcií po ustanovení do štátnej funkcie, deklaračná povinnosť a konečne vykazovacia povinnosť.

A.) Povinnosť podať písomné oznámenie so základnými údajmi

Štátny funkcionár podáva do 30 dní odo dňa, keď sa ujal svojej funkcie, a počas jej výkonu vždy k 31. marcu kalendárneho roka predsedovi NR SR a predsedovi NR SR predsedovi výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov písomné oznámenie, v ktorom uvedie,

- či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti výkonu štátnej funkcie s inými funkciami, povolaniami a činnosťami podľa 2.2.3.;
- aké povolanie (zamestnanie) vykonáva v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu a akú podnikateľskú činnosť vyvíja;
- aké má funkcie v štátnych orgánoch a orgánoch územnej samosprávy, v orgánoch právnických osôb, ktoré vyvíjajú podnikateľskú činnosť v orgánoch iných právnických osôb, a z ktorých uvádzaných funkcií mu plynú funkčné alebo iné požitky;
- vyčíslenie príjmov dosiahnutých v uplynulom kalendárnom roku z funkcií, povolania a činností, v ktorých vykonávaní bude ten, kto osvedčenie podáva, pokračovať aj po ujatí sa výkonu štátnej funkcie.

B.) Povinnosť predložiť osvedčenie o činnostiach a funkciách vykonávaných po ustanovení do štátnej funkcie

Štátny funkcionár je povinný osvedčiť do 30 dní každú

- zmenu v skutočnostiach, ktoré uviedol vo svojom osvedčení,
- každú funkciu, povolanie a činnosť, ktorú začal alebo sa chystá vykonávať.

C.) Deklaračná povinnosť

Štátny funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu štátnej funkcie a do 31. marca každého kalendárneho roka svojho pôsobenia v štátnej funkcii deklarovať svoje majetkové pomery. Táto povinnosť sa vzťahuje na majetok, ktorý sa povinne uvádza v majetkovom priznaní.

***Majetkové priznanie** (§ 40 ods. 5 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov) obsahuje všetok nehnuteľný majetok, hnutelne veci, majetkové práva a iné majetkové hodnoty. Výška nehnuteľného majetku sa v majetkovom priznaní uvádza vždy, výška hnutelností, majetkových práv a iných majetkových hodnôt len ak presahujú 1 milión Sk.*

Údaje o deklarovaných majetkových pomeroch sa oznamujú predsedovi NR SR, ktorý ich odovzdáva predsedovi výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov. V zmysle zákona o konflikte záujmov sa tieto oznámenia sa „uschovávajú na výbore“ a **nie sú** teda verejne prístupné!

Správa z tlače:

Minister kultúry Milan Kňažko odmietol odpovedať na otázky spojené s majetkovým priznaním. „Nič vám teraz nebudem hovoriť, všetko je v mojom majetkovom priznaní. Pozrite si to v parlamente,“ povedal. Do majetkových priznaní, ktoré sú zhromaždené v parlamentnom výbore pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov, však novinár bez písomného súhlasu nahliadnuť nesmie (Sme, 29. 12. 2000).

D.) Vykazovacia povinnosť

Štvrtou a poslednou povinnosťou štátneho funkcionára je počas celého obdobia výkonu štátnej funkcie povinnosť vykazovať prostredníctvom predsedu NR SR výboru pre nezlučiteľnosť funkcií do 15 dní od prijatia akýkoľvek dar alebo iné bezodplatné plnenie poskytnuté nad rámec uvedený v 2.2.1., ak nejde o dar, ktorý dostal štátny funkcionár od svojich príbuzných.

Z predchádzajúcich podkapitol, sumarizujúcich všetky obmedzenia a povinnosti štátnych funkcionárov sa bezpochyby môže zdať, že zákon o konflikte záujmov je „tvrdým“ právnym predpisom, nepripúšťajúcim obchádzanie či dvojaký výklad. Tu je názor jedného z najpovolanejších – štátneho funkcionára, poslanca NR SR a právnik Ivana Šimka:

Ústavný zákon o konflikte záujmov vlastne nedokázal ani jasne definovať skutočný konflikt záujmov, nedokázal vytvoriť mechanizmus účinnej kontroly a svojimi drakonickými sankciami skončil tak, že sa dodnes žiadna neuplatnila. Verejní činitelia spadajúci do pôsobnosti tohto zákona vlastne nesmú takmer nič, a to aj ak o žiadny rozpor medzi verejným a iným záujmom nejde. Ústavný zákon sa takmer nepokryte nedodržiava a je to viac vinou nedokonalosti zákona než jeho porušovateľov (Šimko, 2000, s. 29).

2.2.5. Konanie vo veciach konfliktu záujmov

Konanie vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom je **dvojstupňové**. V prvom stupni rozhoduje o návrhu **NR SR**. Dotknutý štátny funkcionár môže napadnúť uznesenie NR SR návrhom na začatie konania na **Ústavnom súde SR**.

Prvý stupeň (NR SR)

Na preskúmanie, či konanie je štátneho funkcionára v rozpore so zákonom o konflikte záujmov, zriaďuje NR SR výbor pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov (výbor). Členov výboru volí NR SR z poslancov na základe princípu pomerného zastúpenia politických strán a politických hnutí v parlamente.

Výbor sumarizuje a skúma majetkové priznania všetkých 229 štátnych funkcionárov. Ak štátny funkcionár nesplní svoju oznamovaciu alebo deklaračnú povinnosť, predseda výboru ho najprv vyzve, aby tak dodatočne urobil. Ak tak v stanovenej tridsaťdňovej lehote neurobí, výbor začne konanie. Štátny funkcionár musí mať v konaní možnosť vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam uvedených v návrhu na začatie konania. Ak štátny funkcionár výboru nepresvedčí, výbor sa uznesie, že konanie štátneho funkcionára je v rozpore s týmto ústavným zákonom. Uznesenie výboru má charakter odporúčacieho návrhu, ktorý sa následne postúpi plénu NR SR. NR SR schvaľuje návrh výboru formou uznesenia. Na jeho prijatie je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov (t. j. 90 a viac hlasov!). Uznesenie pritom nemusí parlament vôbec zverejniť.

Druhý stupeň (ÚS SR)

Dotknutý štátny funkcionár môže do 15 dní odo dňa doručenia uznesenia pléna NR SR podať návrh na začatie konania na Ústavný súd SR. Podanie návrhu má odkladný účinok. Vo veci rozhoduje senát na neverejnom zasadnutí. ÚS SR nie je časovo viazaný na vydanie rozhodnutia. Jeho rozhodnutie však môže uznesenie pléna NR SR buď potvrdiť alebo zrušiť. Takéto rozhodnutie je konečné a nezmeniteľné.

Ak je súčasťou rozhodnutia ÚS SR o rozpore záujmov aj povinnosť zanechať činnosť, ktorá bola uznesením NR SR označená ako rozporná, je štátny funkcionár povinný do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia túto činnosť zanechať a oznámiť to výboru. Ak tak štátny funkcionár nespraví, má sa za to, že sa dňom uplynutia tejto lehoty vzdal štátnej funkcie.

Konštatovanie na záver kapitoly 2.2:

- **Za viac ako päť rokov účinnosti ústavného zákona o konflikte záujmov nebolo vydané ešte ani jedno uznesenie NR SR o rozpore záujmov štátnych funkcionárov.**
- **Z tohto istého dôvodu prirodzene nebol ÚS SR nútený od roku 1995 rozhodovať i ani o jednom konaní na zrušenie takéhoto uznesenia parlamentu.**

Zákon o konflikte záujmov nadobudol účinnosť 1. novembra 1995. Tento ústavný zákon zároveň vo svojich záverečných ustanoveniach zrušil zákon č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu, ktorý problematiku konfliktu záujmov upravoval do tohto obdobia. Zhrnutie zákona č. 314/1992 a teda de facto i zosumarizovanie úpravy zamedzenia rozporu záujmov na Slovensku v rokoch 1992 – 1995 je súčasťou poznámok na konci práce.

Nedostatky konania vo veciach konfliktu záujmov

Za najväčšie slabiny platnej úpravy konania vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom je možné považovať nasledovné skutočnosti:

- a) konanie sa uskutočňuje na základe údajov a informácií, ktoré nie sú dostatočne dôveryhodné,
- b) spôsob a metódy overovania resp. preskúvania údajov príslušným orgánom (výbor pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov) nie sú dostatočne upravené,
- c) preskúvanie údajov a samotné konanie a rozhodovanie je v rukách orgánov zložených zo štátnych funkcionárov, ktorí sami podliehajú režimu tejto právnej úpravy (absencia záruk objektivity rozhodovacích orgánov),
- d) nedostatočný vplyv verejnosti na priebeh konania (konanie môže začať len na návrh „zainteresovaných“ subjektov, jeho priebeh je minimálne na úrovni výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov neverejný, uznesenie o rozpore záujmov sa zverejňuje len vtedy, ak o tom rozhodne Národná rada Slovenskej republiky).

2.3. OSTATNÉ PRÁVNE PREDPISY

Popri Ústave SR, ktorá vo svojich ustanoveniach upravuje výhradne postavenie *ústavných činiteľov* (2.1.) a zákone o konflikte záujmov, upravujúcom rozpor súkromných a verejných záujmov u tzv. *štátnych funkcionárov* (2.2.2.), existuje ešte rad ďalších právnych predpisov, zaoberajúcich sa potenciálnym konfliktom záujmov u *verejných činiteľov* (2.2.1.). Ide napríklad o Zákonník práce, zákon o štátnom podniku či Trestný zákon.

Niektoré čiastkové otázky právnej úpravy konfliktu záujmov štátnych funkcionárov a iných verejných činiteľov sú upravené aj vo viacerých osobitných predpisoch. Miera ich nadväznosti na základnú úpravu obsiahnutú v ústavnom zákone č. 119/1995 Zb. je rozdielna v závislosti od času ich prijímania, ale aj obsahu regulovaných vzťahov. Z hľadiska prehľadnosti a komplexnosti právnej úpravy bude v budúcnosti žiaduce usilovať o ich systémovú integráciu. Pre účely tejto kapitoly postačí evidovanie ich existencie a naznačenie ich významu. Ide najmä o nasledovné právne predpisy:

- a) zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach (upravuje okrem iného podmienky nezlučiteľnosti sudcovskej funkcie s inými verejnými funkciami a činnosťami, povinnosti a obmedzenia súvisiace s výkonom funkcie vrátane deklarovania svojich majetkových pomerov, ktoré môže za určitých okolností vyústiť do disciplinárneho konania, úprava samotného disciplinárneho konania atd.);
- b) zákon č 314/1996 Z. z. o prokuratúre a zákon č. 274/1996 Z. z. o kárnej zodpovednosti

prokurátorov (upravuje okrem iného podmienky nezlučiteľnosti prokurátorskej funkcie s inými verejnými funkciami a činnosťami, povinnosti a obmedzenia súvisiace s výkonom funkcie a úpravu kárneho konania za porušenie zákonných povinností – v legislatívnom procese je nový návrh zákona o prokuratúre, ktorý rozšíri rozsah obmedzení a povinností prokurátorov analogicky ako je to u sudcov, vrátane povinnosti deklarovať majetkové pomery);

- c) zákon č. 370/1997 Z. z. o vojenskej službe, zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície a zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov (upravujú okrem iného niektoré povinnosti a obmedzenia príslušníkov ozbrojených síl a ozbrojených zborov súvisiace s výkonom služby, požiadavky na služobnú disciplínu a uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti za porušenie týchto povinností);
- d) zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, Trestný poriadok a Občiansky súdny poriadok upravujú okrem iného podmienky vylúčenia z prejednávania a rozhodovania niektorých vecí jednotlivých verejných činiteľov ak vzhľadom na ich pomer k veci, účastníkom konania alebo ich zástupcom možno mať pochybnosť o ich nestrannosti;
- e) Trestný zákon okrem iného obsahuje aj skutkové podstaty trestných činov verejných činiteľov, t. j. takých trestných činov, ktorých sa môžu dopustiť len verejní činitelia. Pri skutkových podstatách viacerých trestných činov Trestný zákon ustanovuje prísnejšie sankcie v prípade ak ich spácha verejný činiteľ v súvislosti s výkonom funkcie resp. k ich spáchaniu využije svoje postavenie vyplývajúce z verejnej funkcie.

Aj keď v niektorých smeroch je predmetná právna úprava kvalitná a systémová (týka sa to najmä príslušníkov ozbrojených síl a ozbrojených zborov), bude si vyžadovať v blízkej budúcnosti prehodnotenie, precizovanie a doplnenie. Osobitne sa toto konštatovanie vzťahuje na funkcionárov a zamestnancov verejnej správy. Túto medzeru by mali zaplniť najmä pripravované zákony o štátnej a verejnej službe.

2.3.1. Zákoník práce (zákon č. 65/1965 Zb.)

Zákoník práce v § 73 definuje základné povinnosti zamestnancov. V ods. 1 všeobecne ustanovuje, čo sú zamestnanci povinní vykonávať. Odsek 2 nad rámec tohto upravuje, že zamestnanci orgánov štátnej správy, súdov a prokuratúr SR, Kancelárie prezidenta SR, Kancelárie NR SR, Úradu vlády SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR, Slovenskej informačnej služby, Národnej banky Slovenska, štátnych fondov, obcí, a ak tak ustanoví osobitný zákon aj zamestnanci ďalších orgánov sú ďalej povinní:

- konať nestranne a zdržať sa pri výkone práce všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť rozhodovania;
- zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám (to však neplatí, pokiaľ ich tejto povinnosti zbavil štatutárny orgán alebo ním poverený vedúci zamestnanec, ak osobitný zákon neustanovuje inak, a tiež to neplatí vtedy, ak zamestnanec „prelamuje“ povinnosť pri výkone svojej informačnej povinnosti v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií);
- v súvislosti s výkonom zamestnania neprijímať dary alebo iné výhody, s výnimkou darov alebo výhod poskytovaných zamestnávateľom, u ktorého sú zamestnaní, alebo na základe právnych predpisov a kolektívnych zmlúv;

- zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu verejného záujmu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti s výkonom zamestnania vo vlastný prospech alebo v prospech niekoho iného.

Odsek 3 citovaného paragrafu Zákonníka práce týmto zamestnancom navyše zakazuje byť členmi riadiacich alebo kontrolných orgánov právnických osôb prevádzkujúcich podnikateľskú činnosť s výnimkou prípadu, keď ich do takéhoto orgánu vyslal zamestnávateľ.

Podľa ods. 4 Zákonníka práce má byť umožnené vykonávať podnikateľskú činnosť len s predchádzajúcim písomným súhlasom zamestnávateľa. Toto sa však nevzťahuje na vedeckú, pedagogickú, publicistickú, literárnu alebo umeleckú činnosť a na správu vlastného majetku.

Na základe vyššie uvedeného sa dá konštatovať, že Zákonník práce síce všeobecne, ale relatívne výstižne a dostatočne upravuje túto problematiku, s tým, že jasne a primerane vymedzil okruh zamestnancov, ktorých sa problematika potenciálneho konfliktu záujmov dotýka a navyše v 73 ods. 2 umožnil tento okruh zákonom rozšíriť.

Základné povinnosti vedúcich pracovníkov sú – okrem povinnosti riadiť a kontrolovať prácu a vytvárať podmienky – tiež zabezpečovať dodržiavanie právnych predpisov a aj prijatie včasných a účinných opatrení na ochranu majetku zamestnávateľa. Podľa § 75 ods. 3 štatutárny orgán a vedúci zamestnanci v jeho priamej riadiacej pôsobnosti nesmú popri svojom zamestnaní vykonávať zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná s predmetom činnosti zamestnávateľa, u ktorého sú zamestnaní.

2.3.2. Zákon o štátnom podniku

Podľa ustanovení § 19 ods. 5 a 6 zákona č. 11/1990 Zb. o štátnom podniku, riaditeľ štátneho podniku a jeho priamo podriadení vedúci zamestnanci nemôžu byť členmi štatutárneho orgánu alebo dozornej rady obchodnej spoločnosti, ak na ich menovanie do tejto funkcie nedal predchádzajúci súhlas zakladateľ (t. j. konkrétny ústredný orgán štátnej správy). Takéto osoby nemôžu mať ani majetkovú účasť v obchodnej spoločnosti s podobným predmetom podnikania, ako má podnik, v ktorom sú v pracovnom pomere, alebo v obchodnej spoločnosti, ktorá je dodávateľom ich štátneho podniku.

2.3.3. Trestný zákon (zákon č. 140/1960 Zb.)

Trestný zákon definuje v § 158 skutkovú podstatu trestného činu **zneužívania právomoci verejného činiteľa**. Tohto trestného činu sa dopustí ten verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu alebo prekročí svoju právomoc alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci. Za takýto čin sa potrestá odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky alebo peňažným trestom alebo zákazom činnosti. Odňatím slobody od troch až na desať rokov sa však verejný činiteľ potrestá vtedy, ak zadováži zneužitím svojej právomoci sebe alebo inému značný prospech, ďalej ak spôsobí takým činom vážnu poruchu v činnosti podniku alebo organizácie, resp. ak spôsobí takým činom značnú škodu (t. j. škodu presahujúcu sumu stonásobku najnižšej mesačnej mzdy alebo iný obzvlášť závažný následok).

Problematiku **korupcie, úplatkárstva a inej nenáležitej výhody** je však v rámci Trestného zákona možné postihovať aj podľa ustanovení § 160 až 163. V tejto súvislosti treba veľmi negatívne hodnotiť skutočnosť, že tzv. tretia Mečiarova vláda (1994-1998) trestný čin podplácania vypustila z platného právneho poriadku, čím sa tento skutok stal nielen netrestateľným, ale de facto i spoločensky akceptovateľným. Trestnosť podplácania bola opäť zavedená až novelizáciou TZ schválenou zákonom č. 10/1999 Z. z. s účinnosťou od 27. januára 1999. Následne ďalšou novelou Trestného zákonníka (zákon

č. 183/1999 Z. z., účinný od 1. septembra 1999) boli uzákonené aj ďalšie nové skutkové podstaty postihujúce aktívne i pasívne úplatkárstvo.

V zásade možno konštatovať, že daná úprava v trestnom práve je primeraná a z formálneho hľadiska dostatočne rieši problematiku možného konfliktu verejného a súkromného záujmu. Štatistika a oficiálne ukazovatele (počet podozrení zo spáchania toho ktorého trestného činu upraveného v citovaných paragrafoch, počet prípadov, kedy došlo k stíhaniu a predloženiu obžaloby a následne odsúdeniu) sú ale také, že keby sme vychádzali len z týchto údajov, museli by sme túto trestnú činnosť považovať za **zanedbateľnú až nijakú**.

3. PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE

„Politika – stret záujmov, ktorý sa schováva za stret princípov.“
Ambrose Bierce, Diablov slovník, 1911

„Na Slovensku je to tak.“
poslanec SNS Víťazoslav Móric

Podľa správy parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií siedmi štátni funkcionári konali v minulom období v rozpore so zákonom o konflikte záujmov a 50 z nich vykonávalo svoje funkcie v pracovnom pomere. Viac ako 30 z nich vykonávalo aj svoje funkcie v orgánoch samosprávy a 22 poslancov má podiel v obchodných spoločnostiach. (Sme, 16. 12. 2000)

Poslanec SDE Viliam Sopko mal svoje podiely vo firmách obchodujúcich so Slovenskými elektrárňami v oblasti dovozu čierneho uhlia z Ruska, pričom k spomínanej informácii uviedol, že sa potrebuje zaopatriť, kým je v parlamente, tak aby nemusel byť po skončení volebného obdobia odkázaný na úrad práce. (Zemanovičová – Sičáková, 2000, s. 735)

Používanie áut, mobilných telefónov a ďalších pôžitkov, ktoré sú vo vlastníctve súkromných firiem, verejnými činiteľmi stále pribúda. Medializovaným sa stal napríklad prípad súčasného ministra hospodárstva Ľubomíra Haracha, ktorý používal pri výkone svojej funkcie automobil súkromnej spoločnosti Mecom, a. s. (Zemanovičová – Sičáková, 2000, s. 735)

Ako dôkaz absolútnej neúčinnosti zákona o konflikte záujmov sa často uvádza skutočnosť, že napriek relatívne striktné formulovaným obmedzeniam a povinnostiam štátnych funkcionárov (3.2.3. a 3.2.4.), v minulom volebnom období bol v parlamentných laviciach aj poslanec stojaci zároveň na čele Armexu, podniku s účasťou štátu, zaoberajúceho sa predajom zbraní (V. Moric zo SNS) či J. Ducký (HZDS), ktorý súbežne šéfoval Slovenskému plynárenskému priemyslu. (Sme, 17. 11. 2000)

V tomto volebnom období sa vo veciach konfliktu záujmov stali známymi najmä kauzy Tibora Šagáta a Petra Brňa. Bývalý minister zdravotníctva T. Šagát (SDKÚ) poberal popri ministerskom plate i mzdu za výkon viacerých funkcií, dôsledkom čoho bol po upozornení výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov nútený vrátiť približne 100 000 Sk. Štátny tajomník ministerstva hospodárstva P. Brňo (SDL) zasa získal v rámci odmien približne 450 000 Sk. Podľa podpredsedu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií Stanislava Bartoša (SDL), Brňo si odmenu „nenáročoval, ale keď mu ju vyplatili, neodmietol ju“. Neoprávnené vyplatené odmeny mal Brňo vrátiť do konca roka 2000. (Sme, 23. 9. 2000)

Vyšetrovateľ OÚ vyšetrovania v Leviciach vzniesol obvinenie z trestných činov sprenevery a zneužitia právomoci verejného činiteľa na starostu obce Santovka. Starosta ešte 9. októbra 1997 požiadal Úrad vlády SR o poskytnutie finančného príspevku 1,5 milióna Sk, ktorý mal byť vynaložený na účely prečistenia a ochrany vrtu minerálnych vôd. (...) Práce boli riadne vykonané a vyfakturované, starosta však vo vyúčtovaní, ktoré predložil Úradu vlády SR, zdokladoval sumu vo výške 666 269 Sk. Zvyšok, 833 751 Sk, použil na úhradu iných pohľadávok, ktoré nesúviseli s rekonštrukciou vrtu. Starosta je stíhaný na slobode. (Pod lupou, 7/2000)

Zo správy Najvyššieho kontrolného úradu SR vyplýva, že niektorí zamestnanci manažmentu Správy štátnych hmotných rezerv (SŠHR) sú prepojení so súkromnými firmami. V súvislosti so SŠHR sa finančná polícia zaoberala počas uplynulých piatich rokov štyrmi závažnými prípadmi ako napríklad kauza Ing. Michala V. z Prešova. Podľa polície spreneveril 5 miliónov dolárov, ktoré previedol na účet do zahraničia. Išlo o podstatnú časť prostriedkov SŠHR na nákup pšenice a jačmeňa. „Ide o zložité prípady,“ reagoval šéf finančnej polície na otázku, prečo je v kauzách spojených so SŠHR v súčasnosti iba jeden obvinený. (Pod lupou, 7/2000)

Zopár pozitív na koniec. V tichosti a bez väčšej pozornosti médií zverejnil v septembri 2000 ako vôbec prvý zo štátnych funkcionárov svoje majetkové priznanie podpredseda NR SR Béla Bugár. Deviateho novembra 2000 iniciatívne zverejnili svoje majetkové priznania všetci členovia vedenia KDĽH. Popri tomto kroku bol ďalší, v našich podmienkach bezprecedentný proces dobrovoľného zverejňovania majetkových pomerov bezpochyby akcelerovaný i kauzou „Kanisov dom“ (pozri nadväzujúcu štúdiu Konflikt záujmov na úrovni štátnej správy). Čoskoro boli sprístupnené aj majetkové priznania časti členov SOP (12. 12. 2000), poslancov a členov vlády za SDL (13. 12. 2000), SMK (20. 12. 2000), vedenia DS (21. 12. 2000) a časti členov SDKÚ (priebežne).

Napriek tomu, že zverejňovanie hnutelných vecí, majetkových práv a iných majetkových hodnôt súhrnne nepresahujúcich výšku 1 milión Sk je v zmysle zákona o správe daní a poplatkov dobrovoľným úkonom (pozri 3.2.4.), potešiteľné je, že väčšina zo štátnych funkcionárov, ktorí zverejnili svoje majetkové priznania, uviedla aj vlastníctvo osobných automobilov či hnutelností nižšej nominálnej ceny. „Čiernymi ovcami“ sú z tohto pohľadu členovia vlády L. Pittner a P. Magvaši. Majetkové priznanie ministra vnútra obsahovalo dohromady iba štyri slová (nehnutelnosti: 3-izbový byt, auto: žiadne, hnutelnosti: žiadne), minister práce zasa uviedol len výmeru svojho rodinného domu v Martine a výpočet hnutelností odbil slovami „nesplňam kritériá“. (Sme, 29. 12. 2000)

4. KOMPARÁCIA SO ZAHRANIČÍM

„Pre pokrok ľudstva sa oveľa viac dosiahlo
prevenciou zlých skutkov než robením dobrých.“

W. L. Mackenzie King

Podľa podkladov, ktoré boli vypracované v roku 1995 v súvislosti s predložením poslaneckého návrhu ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. o konflikte záujmov a ktoré sumarizovali relevantné právno-komparatívne zistenia, legislatívna úprava konfliktu záujmov existuje v Európe v 17 štátoch, prevažne členov Európskej únie. Podľa tejto štúdie možno konštatovať, že nezlučiteľnosť výkonu funkcie v parlamente alebo orgánoch výkonnej moci sa netýka *kandidátov* na tieto funkcie, ale až osôb, ktoré už konkrétne funkcie vykonávajú. Čo do sily právnych predpisov, v ktorých sa zamedzenie rozporu záujmov v jednotlivých právnych poriadkoch inštitucionalizuje, až **štrnásť** z pozorovaných štátov má upravený konflikt záujmov **priamo v ústavnom texte**. V „obyčajných“ zákonoch (prípadne kombinovane) je problematika upravená v dvanástich krajinách. Iba na Islande, v Lichtenštajnsku, Nórsku, Poľsku a San Marine je prípustné, aby členovia parlamentu vykonávali viac než jeden mandát. V 15 krajinách je kontrola zachovania ustanovení o nezlučiteľnosti zverená vo výhradnej pôsobnosti parlamentu a v ďalších 12 v pôsobnosti ústavného súdu.

V mnohých politických systémoch sa aj za účelom vytvorenia podmienok na elimináciu potenciálneho konfliktu záujmov začínajú čoraz častejšie do praxe zavádzať rôzne mechanizmy zamerané na podporu integrity pracovníkov verejnej správy a rozšírenie zodpovednosti všetkých aktérov verejného sektora.

Napríklad vo **Veľkej Británii** definoval Výbor pre štandardy vo verejnom živote sedem princípov verejného života, ktorými by sa mali riadiť všetci verejní činitelia: nesebeckosť, bezúhonnosť, objektívnosť, zodpovednosť, otvorenosť, čestnosť a príkladné vedenie. (Zemanovičová – Sičáková, 2000, s. 735)

Pokiaľ ide o konkrétnu problematiku rozporu záujmov, inšpiratívnym, najmä pre úroveň našich štátnych funkcionárov, resp. minimálne poslancov NR SR, je model **verejne prístupného** registra záujmov dolnej snemovne britského parlamentu. Do registra je povinný odovzdávať relevantné údaje každý člen dolnej komory britského parlamentu. Uvádza v ňom: akékoľvek iné zamestnanie či odmeňovanie, mená všetkých jeho klientov (ak takých má), všetky relevantné sponzorské dary z predvolebnej kampane, všetky dary a materiálne úžitky presahujúce 125 libier, resp. výšku 0,5 % priemernej mzdy člena snemovne, všetky návštevy zahraničia a s tým súvisiace zahraničné dary, vlastníctvo akejkoľvek pôdy, akcií a každý ďalší záujem, ktorý nie je vymedzený ani jednou z predchádzajúcich kategórií, ale spadá do definície hlavného zámeru registra alebo by ho mohli ostatní považovať za ovplyvňujúci činnosť člena dolnej komory. (*Pod lupou*, 7/2000)

Vo väčšine členských **štátov EÚ** predpisy zvyčajne ústavným činiteľom nariaďujú priznanie vlastníctva nehnuteľností, cenných papierov, ale aj automobilov, lodí, lietadiel, bankových vkladov a dlhových účastín v podnikoch. Takisto im nariaďuje zverejnenie mimoústavných zamestnaní alebo funkcií vrátane členstva vo vedení a administratívne občianskoprávných a obchodných spoločností. (Sme, 30. 5. 2000)

Názory na problém, či majú byť údaje prístupné verejnosti, sa aj v rámci štátov EÚ rôznia. Zásadu dôveryhodnosti rešpektujú Francúzsko a Španielsko, naopak Taliansko, Holandsko a už spomínaná Veľká Británia sú za sprístupnenie majetkových pomerov politikov a štátnikov verejnosti. Nemecko je za

kombináciu oboch princípov. V Taliansku môže každý občan, ktorého meno je na zozname voličov, bez obmedzenia konzultovať dokument v kanceláriách, zriadených za týmto účelom. (Matejčíková, 2000)

Zaujímavým je aj Odporúčanie ministerskej rady **Rady Európy** z 11. mája 2000 o etickom kódexe verejných činiteľov. V časti venovanej konfliktu záujmov (čl. 13) dokument odporúča, aby sa za bežný štandard prijala prax, keď verejný činiteľ vždy pred prijatím kľúčových rozhodnutí zverejní, či je, resp. nie je v potenciálnom konflikte záujmov. (*Recommendation...*, 2000)

Problematika rozporu osobných a verejných záujmov a ich eliminácia stoja v centre pozornosti aj v mimoeurópskych krajinách. V **Austrálii**, **Kanade** a v **Južnej Afrike** napríklad nie je jednotlivým poslancom zákonodarného zboru dovolené hlasovať v prípade, že prejednávaná vec môže byť považovaná za konflikt ich záujmov. Minimálne **kórejské** právne predpisy tiež explicitne vylučujú, aby poslanci v súvislosti s výkonom svojho mandátu pôsobili zároveň v štátnych podnikoch, resp. v podnikoch s majetkovou účasťou štátu a tiež aby sa po ukončení výkonu mandátu mohli zamestnať skôr ako po dvoch rokoch vo firmách, majúcich akékoľvek väzby na zákonodarný zbor. (Whaley, 1999, s. 6)

Úpravu konfliktu záujmov v zahraničí možno uzavrieť poukázaním na relevantný **český** právny predpis – zákon ČNR č. 238/1992 Sb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu a nezlučiteľnosti niektorých funkcií. Táto právna norma už deviaty rok v povšimnutiahodnom § 4 (oznámenie o osobnom prospechu) hovorí, že verejný funkcionár v priebehu rokovania ústavného alebo štátneho orgánu, kde vystúpi v rozprave, predloží návrh alebo hlasuje, je povinný pred schválením alebo rozhodnutím oznámiť svoj pomer, alebo ak pozná pomer manžela, detí, rodičov, súrodencov, druha alebo družky k pojednávanej záležitosti, v prípade, ak by so zreteľom na výsledok prejednávanej veci mohol takejto osobe vzniknúť osobný prospech, alebo ak má táto osoba na veci osobný záujem. Takúto povinnosť nemá iba v prípade, ak ide o záujem alebo prospech všeobecne zrejmy.



5. NÁVRH OPATRENÍ

„Verejnost' majetkových priznaní v novele zákona o konflikte záujmov nie je potrebná, pretože prístup verejnosti k informáciám dostatočne upravuje od januára platný zákon o slobodnom prístupe k informáciám.“¹

Verejný činiteľ SR

5.1. ODPORÚČANIA

Za alarmujúci treba považovať fakt, že napriek existencii ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. a tiež častých podozrení z možného zneužívania verejnej funkcie, sa touto problematikou príslušné orgány či osoby ešte vôbec **nezaoberali**. Až v októbri 2000 bol na schôdzu NR SR predložený dlhoočakávaný materiál – *Správa Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov o výsledku svojich zistení pri prerokovaní oznámení a majetkových priznaní, ktoré štátni funkcionári podali podľa čl. 5 a čl. 7 ú. z. č. 119/1995 Z. z.* Táto správa je síce – ako všetky oficiálne materiály NR SR – k dispozícii, samotné majetkové priznania verejných činiteľov sú ale naďalej neverejné a neprístupné. Členovia parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií síce mali možnosť rozhodnúť o ich sprístupnení resp. navrhnuť toto NR SR, odhlasovali však, že sa tieto informácie nezverejnia.

Načrtnutý právny i faktický stav platí aj po 1. januári 2001, keď sa stal účinným **zákon č. 211/2000 Z. z.** o slobodnom prístupe k informáciám, pretože ten **túto problematiku nerieši a ani nemôže riešiť**, lebo by sa dostal do konfliktu s právnym predpisom vyššej právnej sily (zákon č. 119/1995 Z. z. je ústavným zákonom). Z hľadiska ústavného a legislatívneho sú preto možné **dve cesty**: buď **zmena samotného ústavného zákona č. 119/1995 Z. z.** alebo **riešenie veci v rámci novelizácie Ústavy SR**, kde by sa priamo v jej konštitutívnom texte zadefinoval zákaz konfliktu záujmov a zároveň by sa zrušil platný zákon o konflikte záujmov.

Urgentnú potrebu novelizácie zlého zákona o konflikte záujmov si v poslednej dobe uvedomujú aj samotní poslanci, a aj preto boli na základe tlaku médií a nezávislých odborníkov koncom roka 2000 vypracované a predložené hneď návrhy na novelizáciu príslušného právneho predpisu. Prvý predkladá poslanec J. Langoš (DS), druhý poslanec a podpredseda výboru pre nezlučiteľnosť funkcií S. Bartoš (SDĽ). Podstatou a spoločnou tézou oboch návrhov je, že majetkové priznania, osvedčenia a deklarácie verejným činiteľom by mali byť **verejnými listinami**, ktoré by boli prístupné verejnosti bez toho, aby s tým musela výslovne súhlasiť osoba, ktorej sa to týka. Oba návrhy rovnako kalkulujú s **rozšírením okruhu povinných osôb**, ktoré by mali režimu tohto zákona podliehať. Mali by sa nimi stať napríklad prokurátori, prednostovia okresných a krajských úradov či riaditelia štátnych podnikov. Návrhy mali byť prerokované v prvom parlamente čítaní začiatkom februára 2001.

Už v roku 2000 sa poslanci Národnej rady SR – členovia Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov a Ústavnoprávneho výboru na spoločnom zasadnutí (30. augusta 2000) zhodli na potrebe zásadnej zmeny platnej právnej úpravy a formulovali základné smery, ktorými by sa legislatívne zmeny mali uberať. Následne bola na rokovanie parlamentu predložená **Správa výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov o výsledku svojich zistení pri prerokovaní oznámení a majetkových priznaní, ktoré štátni funkcionári podali podľa čl. 5 a čl. 7 ústavného zákona č. 119/1995 Z. z.** (parl. tlač č. 777), ktorej súčasťou sú aj legislatívne námety. Národná rada Slovenskej republiky prerokovala túto správu v decembri 2000 a uznesením vytvorila 14-člennú pracovnú skupinu na prípravu novej ústavnej a zákonnej úpravy konfliktu záujmov.

¹ SITA, 16. 1. 2001

Paralelne boli v priebehu novembra resp. decembra 2000 predložené do legislatívneho procesu 2 poslanecké návrhy na novelizáciu ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. Prvý z nich, ktorý predložila skupina poslancov za Demokratickú stranu, rozširuje osobnú pôsobnosť ústavného zákona na všetkých sudcov všeobecných súdov a všetkých prokurátorov, ďalej rozširuje oznamovaciu povinnosť štátnych funkcionárov aj o predkladanie daňových priznaní podľa zákona č. 511/1992 Zb., ustanovuje povinnosť zverejňovať všetky písomnosti oznamované a deklarované štátnymi funkcionármi a odkazuje na prijatie zákonnej úpravy zamedzenia rozporu záujmov pri výkone ostatných volených a menovaných funkcií v orgánoch verejnej správy. Druhý návrh, ktorý predložil poslanec S. Bartoš (SDL), okrem iného ustanovuje povinnosť štátneho funkcionára deklarovať pred rozhodnutím príslušného štátneho orgánu, na ktorom sa zúčastňuje (z titulu svojej štátnej funkcie) rozpor záujmov, v prípade, ak by jemu, jeho manželovi (manželke), deťom, rodičom, súrodencom alebo druhovi (družke) mohol z rozhodnutia vo veci plynúť osobný prospech. V tomto návrhu sa ďalej ustanovuje oprávnenie každého občana nahliadnuť do evidencie oznámení o činnostiach a majetkových pomeroch štátnych funkcionárov a robiť si z nich odpisy a výpisy, so zákazom ich následného zneužitia. Za veľmi dôležitú súčasť tohto návrhu je potrebné považovať precizovanie oprávnení výboru pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov pri skúmaní pravdivosti a úplnosti oznámení štátnych funkcionárov, vrátane stanovenia súčinnosti v tomto procese s príslušnými orgánmi verejnej správy.

Aj keď sú oba spomínané legislatívne návrhy šité horúcou ihlou, v snahe získať touto cestou politický profit, žiada sa vyzdvihnúť, že reagujú na viaceré aktuálne problémy platnej právnej úpravy. A hoci predstavujú vykročenie správnym smerom, nespĺňajú podľa nášho názoru z kvalitatívneho hľadiska všetky požiadavky na optimálnu právnu úpravu konfliktu záujmov. Keďže obsahovo komplexná a kvalitná legislatívna úprava vyžaduje časovo náročnejšie prípravné práce, **môže byť ich prípadné schválenie prvým krokom k zdokonaľovaniu právnej úpravy konfliktu záujmov.**

Pri smerovaní k optimálnej právnej úprave konfliktu záujmov, aj v kontexte s vyššie uvedeným, sa bude potrebné vysporiadať najmä s nasledovnými okruhmi problémov:

- a) **Ustanoviť optimálny rozsah právnej úpravy na úrovni ústavy resp. ústavného zákona a ustanoviť jasný rámec pre úpravu na úrovni vykonávacích zákonov.** Súčasný stav keď je prakticky celá matéria upravená na úrovni ústavného zákona (s výnimkou rámcových úprav v osobitných zákonoch – vid' 2. časť tejto kapitoly) nezodpovedá tradíciám našej legislatívy a znemožňuje pružne reagovať na potreby praxe. Nadväznosť na viaceré právne predpisy na úrovni zákona, nutnosť reagovať na dynamiku spoločenského vývoja i doterajšie skúsenosti z aplikácie ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. akcentujú túto požiadavku.
- b) **Rozšíriť a optimalizovať osobný rozsah pôsobnosti právnej úpravy konfliktu záujmov.** Požiadavka rozšírenia osobného okruhu verejných činiteľov, na ktorých by sa vzťahovala právna úprava je opodstatnená. Je nesporné, že by sa mala vzťahovať, popri sudcoch a prokurátoroch, aj na vymedzený okruh funkcionárov verejnej správy (vid' návrh poslancov DS). Tento okruh je ale potrebné presne definovať s ohľadom na rozhodovacie právomoci, ktorými títo funkcionári disponujú. V kontexte s rozšírením osobnej pôsobnosti právnej úpravy bude ale žiaduce **uvažovať o diferencovanom prístupe k jednotlivým kategóriám verejných činiteľov z hľadiska rozsahu oprávnení a obmedzení, ktorým by podliehali, procesného postupu pri kontrole dodržiavania týchto povinností, ako aj sankcií uplatniteľných voči nim.** Pri tejto diferenciacii je potrebné brať do úvahy jednak miesto, ktoré zaujímajú jednotlivé kategórie verejných činiteľov v ústavnom mechanizme, charakter a význam ich rozhodovacích právomocí, ako aj spôsob ustanovovania do verejnej funkcie a dĺžku jej trvania.
- c) **Zvážiť ustanovenie určitých obmedzení a povinností aj pre najbližších rodinných príslušníkov niektorých aspoň najvýznamnejších kategórií verejných činiteľov, v záujme zabránenia obchádzania účelu právnej úpravy.**

- d) **Precizovať rozsah (aj diferencovane) a legislatívne vyjadrenie jednotlivých povinností a obmedzení verejných činiteľov**, v kontexte so skúsenosťami z aplikačnej praxe a účelom sledovaným právnou úpravou (viď aj námety uvedené vyššie).
- e) **Ustanoviť nezávislé a objektívne orgány na kontrolu dodržiavania povinností a obmedzení vyplývajúcich z právnej úpravy a rozšíriť a precizovať okruh ich kontrolných právomocí** (tento problém sa aspoň čiastočne snaží riešiť návrh poslancu S. Bartoša). Pri podstatnom rozšírení osobnej pôsobnosti právnej úpravy je nielen nevhodné (absencia objektivity), ale aj nereálne, aby túto funkciu plnili orgány parlamentu zložené výhradne z jeho členov.
- f) **Zabezpečiť aj verejnú kontrolu dodržiavania povinností a obmedzení verejných činiteľov ustanovených právnou úpravou** (riešenie tohto problému je naznačené už v oboch predložených návrhoch noviel ústavného zákona č. 119/1995 Z. z.).
- g) **Zamyslieť sa nad zjednodušením, zefektívnením a precizovaním úpravy konania o konflikte záujmov, ako aj formami a charakterom sankcií za konanie, ktoré je v rozpore s právnou úpravou.** Aj tu sa žiada diferencovaný prístup najmä z hľadiska spôsobu ustanovovania do verejnej funkcie a dĺžky jej trvania (iný postup a sankcie sa žiadajú u verejných činiteľov, ktorí vykonávajú verejnú funkciu ako celoživotné povolanie, napríklad sudcovia a prokurátori, ako u tých, ktorí vykonávajú funkciu len vo vymedzenom časovom období – u prvej z týchto kategórií verejných činiteľov pôjde totiž spravidla o uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti, zatiaľ čo u druhej spravidla o uplatnenie politickej zodpovednosti).

Aj keď sa táto kapitola orientuje na právne aspekty problematiky konfliktu záujmov, je nesporné, že požadované konanie a správanie verejných činiteľov, pri ktorom by uprednostňovali verejné záujmy pred osobným prospechom, sa nedá dosiahnuť len právnymi prostriedkami. Vo veľkej miere ich ovplyvňuje celková spoločenská atmosféra, osobitne dosiahnutý stupeň politickej a právnej kultúry a tiež aktivita občianskej verejnosti. Bez ohľadu na to je ale úlohou príslušných orgánov usilovať o vytvorenie optimálneho právneho rámca pre túto oblasť. Za týmto účelom sú formulované aj námety obsiahnuté v tejto kapitole.

5.2. ODPORÚČANIA ZO ZAHRANIČIA

Takzvaná Limská konferencia, ktorá sa uskutočnila v septembri 1997, v rámci návrhov boja proti korupcii a účasti občianskej spoločnosti na tomto boji okrem iného odporučila, aby vlády v súčinnosti s občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom pravidelne prehodnocovali prvky verejnej zodpovednosti všetkých relevantných štátnych orgánov a ústavných činiteľov a činiteľov na miestnej úrovni s cieľom zabezpečiť, aby predstavovali účinnú baštu proti korupcii. Osobitná pozornosť by sa podľa záverov tejto významnej konferencie mala venovať pravidlám upravujúcim stret záujmov. V tejto súvislosti musia zohrávať rozhodujúcu úlohu národné ekvivalenty **najvyššieho kontrolného úradu**, ktoré si musia udržiavať a posilňovať svoju nezávislosť.

Štáty by tiež mali v maximálnej možnej miere zvýšiť účinnosť svojich zákonov týkajúcich sa korupcie v súlade so svojou ústavou a medzinárodnými normami pre oblasť ľudských práv, a to vrátane zrušenia akejkoľvek povinnosti dokázať, že činiteľ, ktorý prijal dar v rozpore so zákonom, za to skutočne poskytol nejakú výhodu a vytvorenia systému majetkových priznaní osôb vo verejných pozíciách (a ich rodiny) a povinnosti týchto osôb zdôvodniť nárast majetku, ktorý nie je v súlade s legitímnymi zdrojmi príjmov.

Jednotlivé vlády by rovnako mali zaviesť pravidelné alebo náhodné monitorovanie majetku a životného štýlu osôb s významnou rozhodovacou právomocou vo verejnom sektore (vrátane členov ich

rodiny a ich spoločníkov), ktoré by tam, kde je to vhodné, mala vykonávať nezávislá inštitúcia. Medzi ďalšie aplikovateľné závery Limskej konferencie patrí odporúčanie prijať do právneho poriadku jednotlivých krajín legislatívu umožňujúcu zmraziť, zaistiť a skonfiškovať nezákonne nadobudnuté bohatstvo činiteľov usvedčených z korupcie, bez ohľadu na to, kde sa toto bohatstvo nachádza a u koho je v držbe, ďalej vytvoriť systém vedenia záznamov o daroch prijatých činiteľmi a zabezpečiť, aby sa činitelia nemohli skrývať za imunitu, ale aby sa na nich plne vzťahovali zákony o korupcii.

ZÁVER

Za jednoznačné pozitívum možno považovať, že téma konfliktu záujmu sa v poslednej dobe stala verejnou témou a že nielen oficiálne orgány, ale aj ostatné relevantné subjekty – médiá, odborné inštitúcie, mimovládne organizácie – sa ňou vážne zaoberajú. Je evidentné, že ide o tému, ktorá verejnosť zaujíma a kde verejnosť odsudzuje, že dochádza ku skutkom zneužívania funkcie a porušovania verejného záujmu. Kladne možno hodnotiť, že boj proti korupcii je aj oficiálnym vládny programom a že nielen zo strany exekutívy, ale aj medzi poslancami sa (priebežne) iniciatívne koná. Konštatovať však treba tiež to, že samotné legislatívne, technicko-organizačné a personálne opatrenia nie sú samy osebe schopné úplne vyriešiť či minimalizovať túto nežiaducu činnosť. Zmeniť sa budeme musieť všetci.

POZNÁMKY

1. Zákon č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu prijala SNR 7. mája 1992 s účinnosťou odo dňa vyhlásenia. Formálne platil až do prijatia ústavného zákona č. 119/1995 Z. z., v skutočnosti však nikdy nebol aplikovaný. Tento právny predpis sa vzťahoval iba na poslancov SNR a členov vlády SR. Poslanci a členovia vlády boli povinní zdržať sa pri výkone funkcie aj v občianskom živote všetkého, čo by mohlo viesť k rozporu verejného záujmu s osobnými záujmami, ohroziť dôveru v nestrannosť ich osoby a znevážiť vykonávanú funkciu. Nesmeli najmä zneužívať svoje postavenie a informácie získané v súvislosti s výkonom funkcie na vlastný prospech alebo na prospech inej osoby a v súvislosti s výkonom funkcie nesmeli ani prijímať dary alebo iné výhody. Povinné osoby mali za povinnosť oznámiť, či vykonávajú podnikateľskú alebo inú zárobkovú činnosť, a či sú členmi riadiacich alebo kontrolných orgánov právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť. Zároveň boli povinní do 1. marca odovzdať Kancelárii SNR **druhopolis daňového priznania**. Oznámenia ako i daňové priznania evidovala Kancelária SNR a tieto sa k 1. marcu mali **zverejňovať** s tým, že o spôsobe mala rozhodnúť SNR. Každý poslanec mal právo navrhnúť Predsedníctvu SNR, aby rozhodlo či činnosť poslanca je v súlade s týmto zákonom. Taktiež vláda alebo člen vlády mali právo navrhnúť, aby Predsedníctvo SNR rozhodlo či činnosť člena vlády je v súlade s týmto zákonom. Ak predsedníctvo Národnej rady rozhodlo, že činnosť je v rozpore so zákonom, vyzvalo povinnú osobu aby zanechalo činnosť a uviedlo ju do súladu so zákonom. Proti výzve mohla povinná osoba do 15 dní od doručenia podať námietky, o ktorých buď rozhodla SNR (v prípade poslanca) alebo jej predsedníctvo (u člena vlády). Takéto rozhodnutie bolo konečné. Podľa § 9 tohto právneho predpisu, ak poslanec nezanechal činnosť, ktorá bola v rozpore so zákonom, predsedníctvo to oznámilo SNR, ktorá rozhodla o spôsobe zverejnenia tejto skutočnosti. Ak člen vlády nezanechal túto činnosť, predsedníctvo ho funkcie – ako kolektívna hlava štátu s právom menovať a odvolávať členov vlády – odvolalo. Zákon mal byť aplikovaný prvý raz po voľbách v roku 1992 resp. k 1. marcu 1993. Vzhľadom na výrazné politické, ale i ústavnoprávne zmeny (schválenie Ústavy SR, v ktorej došlo k zrušeniu Predsedníctva SNR ako kolektívnej hlavy štátu), nebol však vôbec uvedený do života a legislatívnej praxe.

PRAMENE

1. Hrubala, J.: *Korupcia – choroba a protilátky*. Ponická Huta, CEPA, 1999.
2. Kužílek, O.: *Možnosti a perspektívy úpravy lobingu v Českej republike*. In: *Korupcia verus lobing*. Seminárny bulletin. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko, 2000.
3. *Majetkové priznania členov vlády*. SME, 29. 12. 2000.
4. Matejčíková, D.: *Zákon o konflikte záujmov nie je nástrojom proti lobingu*. SME, 30. 5. 2000.
5. Nicholsonová, L.: *Čo sa skrýva za megamúrom ministra Kňažka*. SME, 29. 12. 2000.
6. Nicholsonová, L.: *Štátni funkcionári vracajú peniaze*. SME, 23. 9. 2000.
7. *Novela zákona o konflikte záujmov je v parlamente*. Rozhovor s poslancom NR SR Petrom Kresákom. Žurnál Rádia Twist, 15. 12. 2000.
8. *Parlament konečne o majetkoch verejných činiteľov*. SME, 16. 12. 2000.
9. Pirošík, V.: *Konflikt záujmov alebo záujem konfliktov*. SME, 17. 11. 2000.
10. *Pod lupou*. Mesačník CPHR – Transparency International Slovensko, č. 7/2000.
11. *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers To Member States On Codes of Conduct For Public Officials*. Strasbourg, Council of Europe Publishers, 2000.
12. Sičáková, E.: *Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokratickej spoločnosti – lobing alebo korupcia?*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko, 2000.
13. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko, 2000.
14. Šalingová, M. – Maníková, Z.: *Slovník cudzích slov*. Bratislava, SPN, 1990.
15. Šimko, I.: *Novelizácia Ústavy SR a jej väzba na reguláciu správania sa ústavných činiteľov a podnikateľov*. In: *Korupcia verus lobing*. Seminárny bulletin. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko, 2000.
16. Ústava Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.)
17. Ústavný zákon č. 119/1995 Z. z.
18. Trestný zákon (zákon č. 140/1961 Zb.).
19. Whaley, J.: *Legislative Ethics: A Comparative Analyses*. Washington, NDI, 1999.
20. Zákon č.11/1990 Zb. o štátnom podniku.
21. Zákon SNR č. 314/1992 Zb.
22. Zákonník práce (zákon č. 65/1965 Zb.)
23. Zemanovičová, D. – Sičáková, E.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 2000.
24. *Zverejňovanie majetkových pomerov ústavných činiteľov upraví ústavný zákon*. SITA, 16. 1. 2000.
25. *Zvoľme iný prístup ku kontrole činnosti*. Rozhovor s poslancom NR SR a podpredsedom výboru pre nezlučiteľnosť funkcií Stanislavom Bartošom. In: *Parlamentný kuriér*, 9/2000. Bratislava, Vydavateľstvo NR SR, 2000.