

Konflikt záujmov príslušníka Policajného zboru

Anotácia: Ochrana verejnoprávneho záujmu, policajná etika, korupcia v Policajnom zbore sú predmetom trvalej pozornosti verejnosti a v ich vyhranenej podobe najmä médií. Autorita polície vo veľkej miere závisí tak od úspešnosti pri ochrane verejného poriadku, vynucovania zákonnosti, ale z druhej strany môže byť vážne poškodzovaná v dôsledku medializovaných prípadov neetického konania a správania sa, konfliktu záujmov a korupcie. Súčasná právna úprava v tejto oblasti zahŕňa aj problematiku konfliktu záujmov policajtov. Žiaľ, aplikačná prax v poslednom období svedčí o viacerých závažných problémoch pri posudzovaní a riešení prípadov konfliktu záujmov policajtov, ako aj pri vyvodzovaní príslušných konzekvencií.

Kľúčové slová: konflikt záujmov, verejný činiteľ, platená funkcia, iná zárobková činnosť, pedagogická činnosť, nezlučiteľnosť funkcií.

1 Súčasný legislatívny stav

Slovenská legislatíva upravuje problematiku riešenia konfliktu záujmov v rade právnych predpisov, počínajúc v prvom rade ústavným zákonom¹, zákonmi o štátnej službe^{2,3}, o verejnej službe⁴, v Zákonníku práce⁵ a v Trestnom zákone⁶. Táto legislatíva v nadväznosti na verejný záujem stanovuje obmedzenia v činnosti mimo výkonu povolania, resp. funkcie. Ich porušením vzniká konflikt záujmov, ktorého konzekvencie rieši v závislosti od intenzity porušenia stanovených obmedzení.

Na druhej strane legislatíva týkajúca sa ľudských práv, predovšetkým Ústava SR a antidiskriminačný zákon⁷, oprávňuje verejných činiteľov uplatňovať svoju kvalifikáciu vykonávaním činností, pokiaľ sa nedostávajú do konfliktu záujmov pri výkone povolania. Avšak podľa antidiskriminačného zákona v prípade, že existuje predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré obmedzujú príslušný subjekt (v našom prípade policajta) vykonávať takéto činnosti, ktoré sú odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu, nejde o diskrimináciu alebo iné porušovanie ľudských práv.

1.1 Konflikt záujmov policajta

Základom právnej úpravy konfliktu záujmov vo výkone povolania policajta sú ustanovenia § 48 zákona o štátnej službe³, v zmysle ktorých je policajt povinný najmä zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu dôležitého záujmu štátnej služby s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s výkonom služby na vlastný prospech alebo na prospech iného, zdržať sa konania, ktoré by mohlo narušiť vážnosť Policajného zboru alebo ohroziť dôveru v tento zbor, dodržiavať služobnú disciplínu, vykonávať štátnu službu nestranne. V ods. (6) cit. ustanovenia sa policajtovi stanovujú rôzne zákazy a obmedzenia v jeho právach. Na zabezpečenie nestrannosti výkonu jeho funkcie sa mu zakazuje aj vykonávať inú *platenú funkciu, podnikateľskú činnosť alebo inú zárobkovú činnosť* a členstvo v správnych alebo kontrolných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. To neplatí, ak policajt pri plnení služobných úloh bude vystupovať pod dočasnou

¹ Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v z. n. p.

² Zák. č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v z. n. p.

³ Zák. č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v z. n. p.

⁴ Zák. č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v z. n. p.

⁵ Zák. č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v z. n. p.

⁶ Zák. č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v z. n. p.

⁷ Zák. č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon)

alebo trvalou legendou alebo ak členstvo policajta v orgáne právnickej osoby vyplýva zo zákona.

V nasledujúcom ods. (7) sú zo zákazu inej zárobkovej činnosti explicitne vymenované tie zárobkové činnosti policajta, na ktoré sa zákaz zakotvený v ods. 6 nevzťahuje. Všeobecný charakter má – poskytovanie zdravotnej starostlivosti v zdravotníckych zariadeniach, vedecká, pedagogická a publicistická činnosť. Tieto povolené činnosti ďalej dopĺňa rad vymenovaných podobných činností, ako je napr. znalecká, literárna, umelecká, lektorská, tlmočnická, prekladateľská, športová činnosť atď.

Platná právna úprava a Etický kódex príslušníka Policajného zboru nijako neobmedzuje policajta podmienkou schválenia takejto zákonom povolenej mimoslužobnej inej zárobkovej činnosti zo strany nadriadeného, či už z hľadiska rozsahu, alebo aj charakteru tejto činnosti. Pritom nemožno vylúčiť ani možnosť, že takáto iná zárobková činnosť policajta by mohla byť v priamom alebo v skrytom rozpore s dôležitým záujmom štátnej služby, alebo ohrozovať jeho riadny výkon štátnej služby či dôveru v nestrannosť polície, prípadne by mohla byť na ujmu vážnosti výkonu funkcie policajta. V istej miere obmedzenia na charakter takýchto aktivít kladie platný Etický kódex príslušníka Policajného zboru, ktorý však na rozdiel od Európskeho policajného kódexu⁸ neobsahuje výkladové ustanovenia o postupe v prípade porušenia jednotlivých ustanovení. Prakticky to znamená, že závisí len od uváženia samotného policajta alebo náhodného zistenia policajného orgánu, či vykonávanie povolenej **inej zárobkovej činnosti** nie je z hľadiska jej obsahu a charakteru v rozpore s vážnosťou funkcie policajta alebo priamo ohrozuje dôveru v nestrannosť Policajného zboru.

Zaujímavé je porovnanie našej právnej úpravy s legislatívnou úpravou konfliktu záujmov policajta v Českej republike. Český zákon⁹ striktné vylučuje pre policajtov členstvo v riadiacich alebo kontrolných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, s výnimkou vyslania policajta do týchto orgánov bezpečnostným zborom. Striktné je aj vylúčenie vykonávania akejkoľvek inej zárobkovej činnosti. Výnimku určuje interný akt riaditeľa bezpečnostného zboru. Tým je možné pružné stanovenie povolených aktivít a zárobkových činností policajta vykonávaných mimo služby.

1.2 Konflikt záujmov iných kategórií verejných činiteľov

V citovanej legislatíve pre iné oblasti štátnej a verejnej služby sú explicitne uvedené zakázané pracovné a ekonomické aktivity niektorých funkcií verejných činiteľov. Vylúčené je predovšetkým členstvo v štatutárnych orgánoch právnických osôb zameraných na výkon podnikateľskej činnosti. Ochrana verejného záujmu vylučuje také aktivity verejného činiteľa (i neplatené), ktoré by bolo možné označiť v prospech osobného záujmu verejného činiteľa. Ide o taký záujem, ktorý prináša majetkový alebo iný prospech verejnému činiteľovi alebo jemu blízkym osobám.

Na rozdiel od legislatívy týkajúcej sa konfliktu záujmov vo sfére polície sú právne obmedzenia pri ostatných kategóriách verejných činiteľov zamerané na nezlučiteľnosť niektorých funkcií a obmedzenia, ktoré sa týkajú zárobkovej činnosti počas výkonu funkcie, **ale aj po jej skončení.**

Napriek rozsiahlym ustanoveniam obmedzujúcich verejných činiteľov sankciami, ako je skončenie štátnozamestnaneckého vzťahu alebo pracovného pomeru vo verejnej službe, právna prax svedčí aj v tejto oblasti o obchádzaní pomerne zložitých právnych predpisov, ktoré majú chrániť verejný záujem.

⁸ Odporúčanie Rady Európy Rec. (2001) 10 Európsky kódex policajnej etiky

⁹ Zák. č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

2 Problémy výkladu právnej úpravy

Uviedli sme, že doterajšia právna prax dospela k niektorým rozporným stanoviskám, v prípadoch domnelého alebo skutočného porušenia ochrany verejného záujmu a vzniku konfliktu záujmov. V rámci odvolacích konaní vyšli najavo mnohé problémové ustanovenia zákona³. Rozhodnutie vo veci konflikte záujmov musí obsahovať jednak všetky náležitosti v súlade s ustanoveniami zákona³, ako aj s judikatúrou Najvyššieho súdu SR a Občianskeho súdneho poriadku¹⁰. Riešenie konfliktu záujmov patrí k disciplinárnym opatreniam typu administratívneho trestania¹¹

2.1 Terminologická neurčitost' právnej úpravy

Bezprostredným problémom pri výklade zákona o štátnej službe³ v ustanovení § 48 ods. (6) je výklad uvedených dvoch pojmov:

- platená funkcia a
- iná zárobková činnosť.

Pretože uvedené pojmy nie sú legislatívne bližšie vymedzené, na základe analógie s legislatívou uvedenou v predošlej časti a legislatívou zahrňujúcou oblasť verejnej správy a Zákonníka práce ich možno interpretovať rôzne.

Pod pojmom *platená funkcia* sa najčastejšie rozumie verejná funkcia, ktorá vyplýva z pozície v orgáne verejnej správy (štátnej správy alebo územnej samosprávy), ktorá sa zastáva na základe vymenovania alebo voľby a ktorej vykonávanie je platené.

Na rozdiel od pojmu platená funkcia je *iná zárobková činnosť* oveľa širším pojmom. Môže ísť o akúkoľvek aktívnu pracovnú činnosť jednorazového alebo opakovaného charakteru bez ohľadu na jej právny základ, z ktorej možno očakávať príjmy. V súlade s existujúcou judikatúrou o výkon zárobkovej činnosti¹² ide v prípade, ak zamestnanec vykonáva okrem svojho zamestnania na základe právneho vzťahu činnosť, ktorá je pojmovo zárobková (s ktorou je obvykle spojené poskytovanie odmeny). Okolnosť, či pri výkone tejto činnosti zárobok skutočne dosiahne, nie je sama osebe významná, rozhodujúca je vôľa zamestnanca. V zmysle § 61 ods. 2 písm. b) zákona o štátnej službe² je iná zárobková činnosť vyjadrená ako činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem zdaňovaný v zmysle zákona o daní z príjmov¹³.

Takáto iná zárobková činnosť môže mať pritom rôzny právny rámeč. Môže sa vykonávať na základe pracovnej zmluvy, dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, autorskej zmluvy alebo ako činnosť samostatne zárobkovo činnéj osoby, alebo v zmysle zmluvného typu Obchodného zákonníka.

2.2 Nezlučiteľnosť funkcií

Pokiaľ akceptujeme uvedený užší výklad pojmu platená funkcia, potom zákonné obmedzenie by sa týkalo len tých platených funkcií vo verejnej správe, ktoré sa obsadzujú na základe vymenovania alebo voľby.

Teoreticky by to mohlo znamenať, že neplatené funkcie, ako je napr. funkcia poslanca zastupiteľstva, by policajt mohol vykonávať, pokiaľ by kandidoval ako nezávislý poslanec.

V súlade s vecným rozsahom výnimky zo zákazu inej zárobkovej činnosti by podľa § 48 ods. (7) zákona mohol policajt napríklad zastávať aj pracovnú pedagogickú pozíciu alebo

¹⁰ Zák. č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

¹¹ Judikatúra Najvyššieho súdu SR, napr. č. k. 5 Sžo 45/2011

¹² Cdo1714/2001

¹³ (§5 a 6 zákon č. 595/2003 Z. z. o dni z príjmov v z. n. p

pozíciu vedeckého garanta na vysokej škole alebo expertnej odbornej inštitúcii, pretože na obidve tieto činnosti (teda pedagogickú aj vedeckú) sa zákonný zákaz nevzťahuje.

2.3 Dôsledky právnej neurčitosti

Ľudské práva a antidiskriminačný aspekt na vykonávanie práce mimo výkonu štátnej služby neumožňujú obmedziť policajta inak, ako je to stanovené v zákone o štátnej službe³. Tým, že v zákone nie je vymedzený aspekt konfliktu záujmov, a to ani z hľadiska ex post, a neexistujú ďalšie podzákonné normy, azda s výnimkou Etického kódexu príslušníka Policajného zboru, vnáša to do interpretácie zákona značnú voľnosť, v prospech policajta.

Pri uvedenej voľnosti a neurčitosti ustanovení sa môže stať, že vzhľadom na absenciu čo len oznamovacej povinnosti policajt môže vykonávať činnosti, ktoré predstavujú konflikt záujmu, bez ohľadu na legálnosť ich vykonávania (napr. lektorská činnosť pre spoločenstvá nepriateľské voči štátu, verejnému poriadku alebo Policajnému zboru).

3 Obmedzenia policajta pri výkone povolených činností

Vo vzťahu k ochrane verejného záujmu z citovaných právnych predpisov vyplýva, že takéto povolené činnosti nesmú narúšať riadny výkon verejného činiteľa, dôstojnosť funkcie a nesmú ani ohrozovať dôveru v nestrannosť a nezávislosť výkonu služby.

OECD vydalo k tejto problematike report¹⁴, ktorý odporúča aj súbežný výkon takých povolaní, ktoré si vyžadujú neustálu prax, aby sa nestratila odbornosť a verejný funkcionár mohol svoju pôvodnú špecializáciu (odbornosť) po odchode z funkcie znova vykonávať.

Z tohto hľadiska by mali byť obmedzované zákonom o štátnej službe len tie mimoslužobné zárobkové aktivity, ktoré vedú ku konfliktu záujmov.

Identifikovať konflikt záujmov nemôže ani najprecíznejšia formulácia zákona. Nevyhnutnú mieru potrebného obmedzenia možno posúdiť len na základe každej konkrétnej činnosti policajta. Ako svedčí právna prax, podstatne precíznejšie formulované, a teda aj konštrukčne zložitejšie obmedzenia vo sfére verejnej správy vedú často k ľahšiemu obchádzaniu zákona.

Záver

Právna úprava konfliktu záujmov policajta je významným nástrojom na budovanie efektívnej polície. Žiaľ, existuje viacero slabín tejto úpravy. Explicitné zákonné vymenovanie povolených mimoslužobných zárobkových aktivít policajtov samo osebe nestačí na posúdenie účinnosti ochrany verejného záujmu vo sfére polície.

Z analýzy právneho stavu v tejto oblasti vyplýva potreba terminologických upresnení a zavedenia princípu verifikácie absencie konfliktu záujmov v rámci povolených mimoslužobných aktivít policajtov.

Literatúra

Etický kódex príslušníka Policajného zboru, www.minv.sk/?eticky_kodex_policajta
<http://www.slideshare.net/transparency/nis-polcia>

¹⁴ OECD 31 Report on managing conflict of interest in the public service. Paris, 2003

www.minv.sk/swift_data/source/policia/prevencia/zakon_cest_a_odvaha/POVOLANIE%20POLICAJTA.pdf,

[www.minv.sk/?vyhodnotenie-cinnosti-korupcia&subor=34014\(cit.15.11.2011\)](http://www.minv.sk/?vyhodnotenie-cinnosti-korupcia&subor=34014(cit.15.11.2011))

Ministerstvo vnútra SR, Správa o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti MVSR, 2010.

Odporúčanie Rady Európy č. R(2000) 10 o etickom kódexe verejných činiteľov, prijaté Výborom ministrov na 106. zasadaní dňa 11. mája 2000.

SIČÁKOVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D. *Konflikt záujmov, etiketa a etický kódex vo verejnej správe*. CPHR, Transparency International Slovensko, Bratislava 2000.

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

Zák. č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v z. n. p.

Zák. č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v z. n. p.

11. Zák. č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou v z. n. p.

Zák. č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Key words: conflict of interest, public official, paid position, other profit activity, pedagogical activity.

Summary

Protection of public and legal interest, police ethics, corruption in the Police Force are at the centre of continuous public attention, and, in their clear-cut shape, mainly attention of the media. The authority of the police to a great extent depends on the success in protection of public order, enforcement of law, but on the other hand it can be seriously harmed as a consequence of publicized cases of unethical conduct and behaviour, conflict of interest and corruption.

The current legislation in this field includes the issue of conflict of interest of police officers. Unfortunately, the application practice has recently demonstrated several serious problems in the assessment and solution of cases of conflict of interest of police officers, as well as in drawing adequate consequences.

*doc. JUDr. Marta Thurzová, CSc.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra súkromnoprávných vied
e-mail: marta.thurzová@minv.sk*

Recenzent: doc. JUDr. Milan Šmátrala, CSc.