VIA IURIS

Zodpovednosť verejných činiteľov

Právna úprava a aplikačná prax disciplinárnej a trestnej zodpovednosti a zodpovednosti za škodu

Zuzana Čaputová, Juraj Gyarfáš

2011

VIA IURIS

Táto publikácia vyšla vďaka podpore:

Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Embassy of the United States of America

Government of Canada Embassy of Canada

Gouvernement du Canada Ambassade du Canada

VIA IURIS

Vydavateľ:
VIA IURIS, Radničné námestie 9, 902 01 Pezinok
www.viaiuris.sk

Autori: Zuzana Čaputová, Juraj Gyarfáš (kapitoly 3.2, 3.3, 3.4, 4.3, 4.4, 4.5, 5.3, 5.4, 5.5)
Grafický dizajn: VIA IURIS
Rok vydania: 2011 (prvé vydanie)

ISBN: 978-80-970686-2-2

Texty neprešli jazykovou úpravou.

Vypracovanie tejto analýzy podporil Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe, Open Society Institute a Veľvyslanectvo USA v Slovenskej republike. Anglické preklady a tlač analýzy boli zrealizované vďaka podpore Kancelárie veľvyslanectva Kanady v Bratislave.

Obsah

Úvod 3

1. Pojem „verejný činiteľ“ 4

1.1. Použitie pojmu „verejný činiteľ“ v analýze 6

2. Verejná mienka o vyvodzovaní zodpovednosti voči verejným činiteľom 8

3. Disciplinárna zodpovednosť 9

3.1. Vývoj právnej úpravy v Slovenskej republike 9
3.1.1. Vývoj právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe 9
3.1.2. Vývoj právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti vo verejnej službe 12
3.1.3. Služobné a pracovné poriadky 13

3.2. Disciplinárna zodpovednosť v Spolkovej republike Nemecko 14
3.2.1. Služobný delikt (Dienstvergehen) 15
3.2.2. Sankcie 15
3.2.3. Konanie 15
3.2.4. Štatistiky 16

3.3. Disciplinárna zodpovednosť v Rakúskej republike 17
3.3.1. Skutková podstata a sankcie 17
3.3.2. Disciplinárne orgány 18
3.3.3. Disciplinárne konanie 18
3.3.4. Štatistika 19

3.4. Zhrnutie k disciplinárnej zodpovednosti verejných činiteľov v Nemecku a Rakúsku 19

3.5. Disciplinárna zodpovednosť v Spojených štátoch amerických 19
3.5.1. Federálna úroveň 19
3.5.2. Miestna úroveň 21
3.5.3. Zhrnutie k disciplinárnej zodpovednosti v USA 22

3.6. Porovnanie slovenskej právnej úpravy a praxe so zahraničnými príkladmi, závery k disciplinárnej zodpovednosti 23

4. Trestná zodpovednosť verejných činiteľov 25

4.1. Právna úprava trestnej zodpovednosti týkajúca sa verejných činiteľov 25

4.2. Skúsenosti z aplikačnej praxe 29
4.2.1. Zneužívanie právomoci verejného činiteľa 30
4.2.2 Marenie úlohy verejným činiteľom 34

4.3. Trestnoprávna zodpovednosť v Nemecku 36
4.3.1. Korupčné delikty (§§ 331 – 335 StGB) 37
4.3.2. Prekrúcanie práva (§ 339 StGB) 37
4.3.3. Ďalšie skutkové podstaty (§§ 310 – 312 StGB) 38
4.3.4. Štatistiky 38

4.4 Trestnoprávna zodpovednosť v Rakúsku 38
4.4.1. Zneužitie úradnej moci (§ 302 StGB) 39
4.4.2. Nedbanlivostné porušenie osobnej alebo domovej slobody (§ 303 StGB) 41
4.4.3. Korupčné delikty (§§ 304 – 307c StGB) 41

4.4.4. Ďalšie skutkové podstaty (§§ 310 – 312 StGB) ... 41
4.4.5. Iné trestné činy spáchané úradníkmi (§ 313 StGB) ... 41
4.4.6. Štatistiky ... 42

4.5 Zhrnutie k trestnej zodpovednosti verejných činiteľov v Nemecku a Rakúsku ... 42

4.6. Závery k trestnej zodpovednosti verejných činiteľov ... 42

5. Zodpovednosť za škodu ... 45

5.1. Právna úprava zodpovednosti za škodu ... 45

5.2. Skúsenosti z aplikačnej praxe ... 47

5.3. Zodpovednosť štátu za škodu v Nemecku ... 48
5.3.1. § 839 BGB a čl. 34 GG ... 49
5.3.2. Podmienky zodpovednosti ... 49
5.3.3. Regres ... 50

5.4. Zodpovednosť štátu za škodu, zodpovednosť voči štátu v Rakúsku ... 50
5.4.1. Amtshaftungsgesetz ... 51
5.4.2. Regres ... 51
5.4.3. Škoda spôsobená štátu ... 52

5.5. Zhrnutie k poznámkam zo zahraničia o zodpovednosti štátu za škodu ... 52

5.6. Závery k zodpovednosti verejných činiteľov za škodu ... 53

6. Zhrnutie odporúčaní ... 54

6.1. K disciplinárnej zodpovednosti ... 54

6.2. K trestnej zodpovednosti ... 55

6.3. K zodpovednosti za škodu ... 56

7. Executive summary ... 57

7.1. Disciplinary liability ... 57

7.2. Criminal liability ... 58

7.3. Liability for damage ... 59

Príloha č. 1 ... 61

Príloha č. 2 ... 66

Úvod

Je na Slovensku dostatočne vyvodzovaná zodpovednosť za nezákonný výkon právomoci verejnými činiteľmi? Aká je právna úprava v tejto oblasti? Máme vytvorené inštitucionálne predpoklady na vyvodzovanie zodpovednosti? Aká je právna úprava a aplikačná prax v zahraničí?

Odpovede na uvedené otázky sa pokúsi priniesť táto analýza. Je v nej zhrnutá slovenská právna úprava týkajúca sa trestnej, disciplinárnej zodpovednosti a zodpovednosti za škodu niektorých skupín verejných činiteľov. Zároveň je súčasťou analýzy právna úprava zodpovednosti verejných činiteľov v Spolkovej republike Nemecko, Rakúskej republike a niektorých inštitútov Spojených štátoch amerických. Okrem právnej úpravy sa analýza zameriava aj na zhodnotenie aplikačnej praxe v tejto oblasti. Súčasťou analýzy sú výsledky prieskumu verejnej mienky o vnímaní tohto problému verejnosťou.

V závere analýzy sú uvedené odporúčania de lege ferenda v hmotnoprávnej, procesnej a inštitucionálne oblasti, ktoré by mali prispieť k zodpovednému výkonu právomocí verejných činiteľov a tiež k efektívnejšiemu vyvodzovaniu zodpovednosti v prípadoch, ak je výkon právomocí nezákonný.

1. Pojem „verejný činiteľ"

Jediná legálna definícia pojmu „**verejný činiteľ**", mimo okruhu prijatých medzinárodných dohovorov a zmlúv (nižšie), sa nachádza v zákone č. 300/2005 Z.z., (ďalej aj „Trestný zákon").

Konkrétne sa jedná o ustanovenie § 128 ods. 1:

*„(1) **Verejným činiteľom** sa na účely tohto zákona rozumie prezident Slovenskej republiky, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, poslanec Európskeho parlamentu, člen vlády, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy, štátny zamestnanec alebo zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu, osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy, notár, súdny exekútor, člen lesnej stráže, vodnej stráže, rybárskej stráže, poľovníckej stráže, stráže prírody alebo osoba, ktorá má oprávnenie člena stráže prírody, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená. Pre trestnú zodpovednosť a ochranu verejného činiteľa sa podľa jednotlivých ustanovení tohto zákona vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou. Verejným činiteľom je aj sudca alebo úradník medzinárodného súdneho orgánu uznaného Slovenskou republikou alebo funkcionár alebo iný zodpovedný pracovník orgánu činného v trestnom konaní iného štátu, orgánu Európskej únie alebo orgánu vytvoreného spoločne členskými štátmi Európskej únie, ak na území Slovenskej republiky vykonáva úkony trestného konania takého štátu alebo orgánu; pre jeho ochranu sa podľa ustanovení tohto zákona vyžaduje, aby úkony trestného konania vykonával v súlade s medzinárodnou zmluvou alebo so súhlasom orgánov Slovenskej republiky."*

Uvedená definícia je V ustanovení § 128 ods. 2 Trestného zákona doplnená definíciou pojmu „zahraničný verejný činiteľ", ktorá však na účely tejto analýzy nie je dôležitá.

V ostatných právnych predpisoch sa vymedzenie tohto pojmu neuvádza.

V prípade, ak iné zákony používajú pre svoje účely pojem „verejný činiteľ", väčšinou je pri tomto pojme odkaz na vyššie uvedenú definíciu trestného zákona (resp. na definíciu, ktorá sa nachádzala v prechádzajúcom Trestnom zákone č. 140/1964 Zb., konkrétne v ustanovení § 89 ods. 9). V niektorých prípadoch však pri používaní tohto pojmu žiaden odkaz uvedený nie je.[1]

---

[1] Konkrétne ustanovenia platných osobitných zákonov, ktoré používajú pojem „verejný činiteľ" :
Ustanovenie § 19 ods. 4 zákona č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady
„(4) Kto bráni poslancom v uplatňovaní ich práv a povinností alebo sa dotýka ich cti a dôstojnosti ako verejných činiteľov, je zodpovedný podľa zákona.".
Bez odkazu na trestný zákon

Ustanovenie § 5 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii
(1) Obecnú políciu tvoria príslušníci obecnej polície, ktorí sú zamestnancami obce. Pri plnení úloh majú postavenie verejného činiteľa. 7)
7) odkaz na starý trestný zákon

Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)
(3) Pri výkone notárskej činnosti má notár postavenie verejného činiteľa. 1c)
1c) odkaz na nový trestný zákon

Ustanovenie § 5 ods. 4 zákona č. 255/1994 Z.z. o poľnej stráži
(4) Člen poľnej stráže má pri plnení úloh podľa tohto zákona postavenie verejného činiteľa.
Bez odkazu na trestný zákon

Ustanovenie § 5 ods. 1 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov
(1) V súvislosti s výkonom exekučnej činnosti má exekútor postavenie verejného činiteľa. 1)
1) odkaz na starý trestný zákon

Ustanovenie § 3a zákona č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly
Zamestnanci správ finančnej kontroly majú pri plnení úloh podľa tohto zákona postavenie verejných činiteľov. 8)
8) odkaz na starý trestný zákon

Ustanovenie § 5 zákona č. 150/2001 Z.z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly (tento zákon je zrušený zákonom č. 479/2009 Z.z., ktorý nadobudne účinnosť 1. 1. 2012). *Zamestnanci daňových orgánov majú pri plnení úloh podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu, 5) alebo v súvislosti s nimi postavenie verejných činiteľov. 9) Policajný zbor poskytuje zamestnancom daňových orgánov ochranu podľa osobitného predpisu. 10)*
9) odkaz na starý trestný zákon

Definície obsiahnuté v schválených medzinárodných dohovoroch.

Osobitné definície pojmu „verejný činiteľ", resp. „zahraničný verejný činiteľ" obsahujú niektoré medzinárodné dohovory, alebo zmluvy schválené a prijaté Slovenskou republikou a to buď priamym zadefinovaním pojmu, alebo obsiahnutím pravidla, kto sa za verejného činiteľa považuje vo vymedzených prípadoch, alebo odkazom na vnútroštátnu úpravu.

Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách prijatý negociačnou konferenciou 21. novembra 1997
Čl. 1
4. Na účely tohto dohovoru

a) "zahraničný verejný činiteľ" znamená každú osobu, ktorá má legislatívnu, správnu alebo súdnu funkciu v cudzej krajine, či už na základe vymenovania, alebo voľby, každú osobu, ktorá vykonáva verejnú funkciu pre cudziu krajinu vrátane výkonu pre verejný orgán alebo verejný podnik, a každého činiteľa alebo zástupcu verejnej medzinárodnej organizácie,

Trestnoprávny dohovor o korupcii
Čl. 1
Na účely tohto dohovoru
a) pojmom "verejný činiteľ" sa rozumie činiteľ, verejný činiteľ, starosta, minister alebo sudca v zmysle vnútroštátnych právnych predpisov štátu, v ktorom dotknutá osoba vykonáva túto funkciu a je definovaná v jeho trestnom práve,

Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii
Čl. 2
Na účely tohto dohovoru
(a) "verejný činiteľ" je
(i) každý, kto vykonáva zákonodarnú, výkonnú, správnu alebo sudcovskú funkciu v štáte, zmluvnej strane, bez ohľadu na to, či bol do nej vymenovaný, alebo zvolený, či je funkcia trvalá, alebo dočasná, platená, alebo neplatená, a bez ohľadu na pracovné postavenie tejto osoby,
(ii) každý, kto vykonáva verejnú funkciu vrátane funkcie vo verejnej inštitúcii alebo verejnom podniku, alebo poskytuje verejnú službu v zmysle, v akom ju vymedzuje vnútroštátna legislatíva štátu, zmluvnej strany, a v akom sa uplatňuje v príslušnej oblasti práva tohto štátu, zmluvnej strany,
(iii) ako aj každý, koho za "verejného činiteľa" označuje vnútroštátny právny poriadok štátu, zmluvnej strany. Na účely niektorých konkrétnych opatrení, ktoré obsahuje II. kapitola tohto dohovoru, však "verejným činiteľom" môže byť ktokoľvek, kto vykonáva verejnú funkciu alebo poskytuje verejnú službu v zmysle, v akom ju vymedzuje vnútroštátny právny poriadok tohto štátu, zmluvnej strany, a v akom sa uplatňuje v príslušnej oblasti práva tohto štátu, zmluvnej strany,

---

Ustanovenie § 3 ods. 2 zákona č. 553/2002 Z.z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 - 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa)
(2) Funkcionárom štátu je pre potreby tohto zákona verejný činiteľ a tiež osoba, ktorá bola chránená na úrovni verejného činiteľa, predovšetkým osoba, ktorá plnila riadiacu funkciu v štátnych alebo straníckych orgánoch alebo organizáciách.
Bez odkazu na trestný zákon

Ustanovenie § 4 ods. 1 písm. a), b) a e) zákona č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov
(1) Utajovanou skutočnosťou nemôže byť informácia o
a) nezákonnom alebo nesprávnom postupe alebo nezákonnom rozhodnutí verejných činiteľov a orgánov verejnej moci,
b) trestnej činnosti verejných činiteľov, 2)
e) platových náležitostiach, hmotnom zabezpečení a hmotných výhodách verejných činiteľov.
2) Odkaz na starý trestný zákon pri písm. b); odkaz sa však nenachádza pri ostatných písmenách

Ustanovenie § 45a zákona č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov: *Osoba oprávnená na výkon dohľadu má pri plnení povinností podľa tohto zákona alebo v súvislosti s nimi postavenie verejného činiteľa. 63a)*
63a) odkaz na starý trestný zákon

Ustanovenie § 10 ods. 2 zákona č. 156/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Ods.(2) Inšpektora práce na návrh hlavného inšpektora práce vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ. Inšpektorovi práce nemožno ukladať úlohy, ktoré prekážajú plneniu povinností vyplývajúcich z výkonu inšpekcie práce a ovplyvňujú jeho nezávislosť a nestrannosť. Inšpektor práce má v súvislosti s výkonom inšpekcie práce postavenie verejného činiteľa.
Bez odkazu na trestný zákon

Ustanovenie § 7 zákona č. 479/2009 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zamestnanci daňových orgánov majú pri plnení úloh podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu, 6) alebo v súvislosti s nimi postavenie verejných činiteľov. 21) Policajný zbor poskytuje zamestnancom daňových orgánov ochranu podľa osobitného predpisu. 22)
21) odkaz na nový trestný zákon

Ďalšie medzinárodné dohovory používajú pojem verejný činiteľ, avšak bez jeho osobitného definovania[2].

1.1. Použitie pojmu „verejný činiteľ" v analýze

Z vyššie uvedeného prehľadu vyplýva, že pod pojmom verejný činiteľ je zahrnutých množstvo subjektov, ktoré sa ďalej špecifikujú v osobitných zákonoch. Nie všetky zákony používajúce uvedený pojem pri ňom zároveň odkazujú na existujúcu definíciu v inom právnom predpise (Trestný zákon) a pričom zároveň neobsahujú definíciu vlastnú.

Pre účely tejto analýzy používame pre zjednodušenie pojem verejný činiteľ, avšak ťažisko pozornosti pri analyzovaní zodpovednosti bolo venované verejným činiteľom uvedeným v trestnoprávnej definícii pod pojmami: *„...štátny zamestnanec alebo zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy,"*

Primárne sa teda analýza venuje okruhu verejných činiteľov, s ktorými prichádza väčšina občanov najviac do styku - **štátni zamestnanci, resp. zamestnanci orgánov štátnej správy a predstavitelia a zamestnanci územnej samosprávy.** Úprava právneho postavenia uvedených verejných činiteľov sa nachádza v dvoch predpisoch.

Zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov upravuje štátnozamestnanecké vzťahy v súvislosti s vykonávaním štátnej služby štátnymi zamestnancami a **predstavuje základnú právnu úpravu postavenia štátnych zamestnancov vo vzťahu k štátu ako zamestnávateľovi**. Dôležité je personálne vymedzenie predmetu úpravy, ktoré určuje vzťah tohto predpisu k niektorým osobitným skupinám verejných činiteľov.

Zákon o štátnej službe sa použije na úpravu postavenia súdnych úradníkov, štátnych zamestnancov v zahraničnej službe, na štátnych zamestnancov v služobnom úrade, ktorým je Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky a na právne vzťahy právnych čakateľov prokuratúry, iba v prípade, **ak osobitný predpis neustanoví inak**.

V prípade štátnej služby príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Národného bezpečnostného úradu, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, príslušníkov Hasičského a záchranného zboru, príslušníkov Horskej záchrannej služby, colníkov a profesionálnych vojakov **sa zákon o štátnej službe nepoužije vôbec**, na úpravu právnych vzťahov týchto skupín sa úplne vzťahujú osobitné predpisy.

Rovnako je **vylúčené použitie tejto právnej úpravy** vo vzťahu k vykonávaniu funkcií poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, člena vlády Slovenskej republiky, predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, sudcu vrátane sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky a sudcu vykonávajúceho stáž, prokurátora, verejného ochrancu práv a riaditeľa Národného bezpečnostného úradu.

Zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme upravuje práva a povinnosti zamestnancov a zamestnávateľov pri výkone práce vo verejnom záujme, pričom osobnej pôsobnosti tohto zákona je zrejmé, že sa vzťahuje na širší okruh svojich adresátov ako zákon o štátnej službe, **keďže okrem zamestnancov v štátnej správe sa vzťahuje aj na ďalších zamestnancov**.

[2] Európsky dohovor o odovzdávaní trestného konania (Čl. 7), Dohovor Organizácie spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu (čl. 8), Zmluva medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou o hraničnom vybavovaní v cestnej, železničnej a vodnej doprave Slovenská republika a Maďarská republika (čl. 15), Dohovor vypracovaný na základe článku K.3 ods. 2 písm. c) Zmluvy o Európskej únii o boji proti korupcii týkajúcej sa činiteľov európskych spoločenstiev alebo činiteľov členských štátov Európskej únie (čl. 1), Druhý dodatkový protokol k Európskemu dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach (čl. 21) Dohovor o vzájomnej pomoci v trestných veciach medzi členskými štátmi Európskej únie, vypracovaný Radou v súlade s článkom 34 Zmluvy o Európskej únii (čl. 15).

Konkrétne sa zákon vzťahuje na zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme k zamestnávateľom, ktorými podľa jeho ustanovenia § 1 ods. 2 sú
a) štátne orgány, obce, vyššie územné celky a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy,
b) právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného zákona,
c) právnické osoby založené štátnym orgánom, Fondom národného majetku Slovenskej republiky, obcou alebo vyšším územným celkom, ak majetková účasť alebo súčet majetkovej účasti štátu, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obce alebo vyššieho územného celku je viac ako 67%,
d) iné právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo vyšším územným celkom, u ktorých väčšinu členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje štátny orgán, obec alebo vyšší územný celok.

Zákon obsahuje ešte jedno vymedzenie a to, že sa nevzťahuje na takých zamestnancov, ktorí vykonávajú pracovné činnosti s prevahou fyzickej práce (remeselné, manuálne alebo manipulačné), bez ohľadu na ich zamestnávateľa.

V prípade oboch uvedených predpisov je dôležité ich vymedzenie voči úprave pracovných vzťahov v Zákonníku práce. V prípade zákona o štátnej službe je použitie Zákonníka práce možné len vtedy, ak to je v zákone o štátnej službe výslovne uvedené. Naopak, v prípade zákona o výkone prác vo verejnom záujme platí pravidlo použitia zákonníka práce vždy, ak výslovne nie je uvedené inak.

V tejto súvislosti sa stručne zmienime o verejnej správe na Slovensku. Verejná správa na Slovensku je organizovaná na troch úrovniach: štát, kraj a obec. Slovenská republika je územnosprávne rozdelená na 8 krajov a 2 891 obcí. Krajská samospráva vznikla v rámci decentralizácie verejnej správy 1. 1. 2002. Štátna správa je tvorená ústrednou štátnou správou, miestnou štátnou správou a špecializovanou miestnu štátnou správou. Samospráva je tvorená miestnou územnou samosprávou – obce a mestá a regionálnou územnou samosprávou – vyššie územné celky, ktorými sú samosprávne kraje.

2. Verejná mienka o vyvodzovaní zodpovednosti voči verejným činiteľom

VIA IURIS si dala vypracovať v júli 2010 prieskum verejnej mienky[3], zameraný na vnímanie vyvodzovania zodpovednosti voči verejným činiteľom na Slovensku (na vzorke viac ako 1000 respondentov).

Otázky a verejná mienka o nich sú nasledovné (všetky údaje uvedené v tabuľkách sú v percentách):

1. V niektorých prípadoch verejní činitelia (teda napríklad ministri, poslanci, úradníci v štátnej správe a samospráve), svojim konaním a rozhodnutiami porušujú zákon alebo si neplnia svoje povinnosti. Podľa vás, je alebo nie je dostatočne vyvodzovaná zodpovednosť u verejných činiteľov za ich nezákonné rozhodnutia alebo za iné porušovanie ich povinností?

Je dostatočne vyvodzovaná	5,1
Nie je dostatočne vyvodzovaná	82,9
Nevie	12,0

2. Poznáte za posledných desať rokov prípad, kedy bola vyvodená zodpovednosť voči verejnému činiteľovi za jeho nezákonné rozhodnutie alebo za iné porušovanie jeho povinností, t.j. bol mu napríklad uložený trest, bol odvolaný z funkcie, ukončil sa s ním pracovný pomer, alebo bola voči nemu inak vyvodená zodpovednosť?

Poznáte taký prípad/prípady, kedy bola vyvodená zodpovednosť voči verejnému činiteľovi	20,6
Nepoznáte taký prípad, kedy bola vyvodená zodpovednosť voči verejnému činiteľovi	64,8
Nevie	14,6

3. Podľa vás, nahrádzajú verejní činitelia škody, ktoré spôsobili svojim nezákonným konaním?

Áno, vždy	0,4
Väčšinou áno	3,6
Iba málokedy	32,0
Nie, nikdy	51,1
Nevie	12,8

Z uvedeného vyplýva, že **viac ako 80% respondentov nepovažuje za dostatočné vyvodzovanie zodpovednosti** verejných činiteľov za nezákonný výkon ich právomocí.

Takmer 65 % respondentov nemá znalosť ani o jednom konkrétnom prípade vyvodenia zodpovednosti voči verejnému činiteľovi za jeho nezákonné rozhodnutie alebo za iné porušovanie jeho povinností.

Viac ako polovica opýtaných tvrdí, že verejní činitelia nikdy nenahrádzajú škodu spôsobenú svojim nezákonným konaním a 32% si myslí, že ju nahrádzajú málokedy.

Výsledky tohto prieskumu podľa nás vypovedajú o niektorých príčinách dlhodobo nízkej dôveryhodnosti verejnosti vo vzťahu k verejným činiteľom. Dôvodom môže byť medializácia mnohých závažných prípadov zlyhania verejných činiteľov bez vyvodenia zodpovednosti. Rovnako tiež osobná a bezprostredná skúsenosť so zlyhaniami, ktorá zrejme rovnako ostala bez primeranej odozvy. Reflexia verejnosti samozrejme nie je informáciou o úrovni vyvodzovania zodpovednosti voči verejným činiteľom, avšak, ako vyplynie z nasledovných informácii, je plne v súlade s našimi zisteniami o praxi v tejto oblasti.

[3] Vypracované agentúrou Focus.

3. Disciplinárna zodpovednosť

3.1. Vývoj právnej úpravy v Slovenskej republike

3.1.1. Vývoj právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe

Zavedenie disciplinárnej zodpovednosti

S účinnosťou od 1. 4. 2002 zaviedol zákon o štátnej službe č. 312/2001 Z.z. do právneho poriadku disciplinárnu zodpovednosť štátnych zamestnancov v ustanoveniach § 60 až 66 pôvodného znenia zákona.

Podľa uvedeného zákona, §§ 60 ods. 1, v znení účinnom do 1. 6. 2006

„(1) *Štátny zamestnanec zodpovedá za služobné previnenie. Služobné previnenie je zavinené porušenie povinností štátneho zamestnanca.“*
(2) Závažné služobné previnenie je konanie uvedené v odseku 1, ak vzhľadom na povahu porušenej služobnej povinnosti, spôsob konania alebo opomenutia, mieru zavinenia, opakované služobné previnenie alebo na inú priťažujúcu okolnosť je jeho škodlivosť zvýšená.“

Ustanovenie § 61 zákona č. 312/2001 Z.z., v znení účinnom do 1. 6. 2006, upravuje disciplinárne opatrenia, ktoré bolo možné štátnemu zamestnancovi uložiť, a to nasledovne:

„(1) Za služobné previnenie možno štátnemu zamestnancovi uložiť tieto disciplinárne opatrenia:
a) písomné pokarhanie alebo
b) zníženie funkčného platu o 15 % najviac na tri mesiace.
(2) Za závažné služobné previnenie možno štátnemu zamestnancovi uložiť tieto disciplinárne opatrenia:
a) zníženie funkčného platu o 30 % najviac na tri mesiace,
b) odvolanie predstaveného,
c) prepustenie zo stálej štátnej služby,
d) prepustenie z dočasnej štátnej služby okrem predstaveného v politickej funkcii a predstaveného, ktorý je veľvyslancom, alebo
e) prepustenie z prípravnej štátnej služby.“

V nadväznosti na ustanovenia § 60 zákona o štátnej službe v znení platnom do 1. 6. 2006 bolo významné aj zadefinovanie <u>povinností štátnych zamestnancov</u>, ktorých porušenie mohlo byť kvalifikované ako *služobné previnenie* alebo *závažné služobné previnenie.* Úprava povinností bola v zákone o štátne službe, v znení platnom do 1. 6. 2006, upravená v ustanovení § 53. Obsahovala úpravu 20 povinností štátneho zamestnanca[4]. Zároveň uvedené ustanovenie obsahovalo aj úpravu

[4] a) zachovávať vernosť Slovenskej republike pri vykonávaní štátnej služby,
b) dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby, etický kódex a služobné predpisy pri vykonávaní štátnej služby,
c) plniť služobné úlohy osobne, zodpovedne, riadne a včas,
d) vykonávať všetky úlohy, ktoré patria v odbore štátnej služby k jeho služobným povinnostiam,
e) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby, ak nie je tejto povinnosti zbavený vedúcim úradu, ak osobitný predpis neustanovuje inak; táto povinnosť platí aj po skončení štátnozamestnaneckého pomeru,
f) vykonávať štátnu službu nestranne a politicky neutrálne,
g) prehlbovať si kvalifikáciu,
h) neprijímať dary alebo iné výhody v súvislosti s vykonávaním štátnej služby okrem darov alebo iných výhod poskytovaných služobným úradom,
i) zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu verejného záujmu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie nadobudnuté pri vykonávaní štátnej služby na vlastný prospech alebo na prospech iného; táto povinnosť platí aj po skončení štátnozamestnaneckého pomeru,
j) dbať, aby žiadna jeho politická činnosť nepoškodzovala dôveru verejnosti a jeho služobného úradu v jeho schopnosť plniť služobné úlohy nestranne a lojálne,
k) poskytovať služobnému úradu informácie vo veciach svojho osobného stavu a o jeho zmenách,
l) upozorniť služobný úrad na akýkoľvek skutočný alebo možný konflikt záujmov,
m) oznámiť služobnému úradu, že bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo že bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, alebo že jeho spôsobilosť na právne úkony je obmedzená,
n) zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby a mimo nej všetkého, čo by mohlo narušiť vážnosť štátnej služby alebo ohroziť dôveru v jej nestrannosť, prípadne nestrannosť rozhodovania,
o) ochraňovať majetok štátu, ktorý mu bol zverený pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím,
p) správať sa slušne k predstaveným, k ostatným štátnym zamestnancom a zamestnancom služobného úradu a v služobnom styku s fyzickými osobami a právnickými osobami,
r) dodržiavať určený týždenný služobný čas alebo kratší týždenný služobný čas,
s) byť pri vykonávaní štátnej služby slušne oblečený a dbať o náležitú úpravu svojho zovňajšku,
t) zastupovať predstaveného v rozsahu jeho činnosti, ak mu to bolo uložené služobným úradom,
u) plniť ďalšie povinnosti podľa tohto zákona.

Etického kódexu, ktorý mal upravovať zásady správania štátneho zamestnanca. Uvedené zásady bol štátny zamestnanec povinný dodržiavať z hľadiska etiky spoločenského styku s občanmi a právnickými osobami, s predstavenými a inými štátnymi zamestnancami. V zmysle systematického výkladu možno konštatovať, že porušenie pravidiel upravených v etickom kódexe mohlo byť kvalifikované ako *služobné previnenie* alebo *závažné služobné previnenie,* keďže pravidlá správania sa obsiahnuté v etickom kódexe sú súčasťou povinností štátneho zamestnanca, uvedených v ustanovení § 53 zákona o štátnej službe, v znení platnom do 1. 6. 2006.[5]

Procesné pravidlá disciplinárneho konania v uvedenom znení zákona o štátnej službe upravovali §§ 62 až 66. V zmysle uvedených ustanovení bola orgánom disciplinárneho konania disciplinárna komisia. Členmi disciplinárnej komisie mohli byť iba štátni zamestnanci v stálej štátnej službe. Disciplinárne konanie sa začínalo na návrh vedúceho úradu (resp. vedúceho nadriadeného služobného úradu). Konanie v prvom stupni zabezpečovala disciplinárna komisia. Rozhodovanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie bolo zverené odvolacej disciplinárnej komisii.

Dôvodová správa[6] k zákonu o štátnej službe č. 312/2001 Z.z., k ustanoveniam o disciplinárnej zodpovednosti uvádzala nasledovné: *„Podľa navrhovaného zákona dôraz sa kladie na dodržiavanie služobnej disciplíny. Preto je potrebné, aby navrhovaný zákon tiež upravoval problematiku porušenia služobnej disciplíny, a to ako z hľadiska konania, tak i disciplinárnych opatrení. Porušenie služobnej disciplíny je rozdelené na služobné previnenie a závažné služobné previnenie.“*

[5] Podľa § 53 ods. 2 zákona o štátnej službe „Etický kódex na základe spoločensky všeobecne uznávaných a všeobecne uplatňovaných morálnych pravidiel a hodnôt spoločenského styku upravuje zásady správania štátneho zamestnanca pri vykonávaní štátnej služby. Obsahom etického kódexu sú základné pravidlá správania štátneho zamestnanca, ktoré je povinný dodržiavať z hľadiska etiky spoločenského styku s občanmi a právnickými osobami, s predstavenými a inými štátnymi zamestnancami.“

[6] http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/6AF37D9DCD3F45BAC1256A03004DC292

Technicko-legislatívna zmena procesných pravidiel disciplinárnych konaní

Novelou zákona o štátnej službe, č. 551/2003 Z.z., sa presunuli procesné pravidlá disciplinárneho konania z osobitnej úpravy v §§ 62 až 66 do jedenástej hlavy, ktorá obsahuje procesné pravidlá iných štátnozamestnaneckých konaní. Do zákona boli zavedené nové ustanovenia §§ 126a a 126b o disciplinárnej komisii. Išlo zrejme o zjednotenie procesných úprav rôznych konaní, podstaty disciplinárneho konania sa táto úprava nedotkla. V dôvodovej správe k tejto zmene je uvedené nasledovné: *„Vypustením § 62 až 66 sa navrhuje upraviť veci disciplinárneho konania v hlave jedenásť, ktorej zmenou bude konanie vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru upravené komplexne.“*

Zrušenie disciplinárnej zodpovednosti

Ďalšia novela zákona o štátnej službe, účinná od 1. 6. 2006, odstránila disciplinárnu zodpovednosť zo zákona úplne. Účelom „novelizačného zákona“ č. 231/2006 Z.z. bola rozsiahla zmena zákona o štátnej službe, zákon má 219 novelizačných bodov a niekoľko novelizačných článkov, ktorými sa, okrem iného, aj zrušil Úrad pre štátnu službu.

Dôvody uvedené v dôvodovej správe k zrušeniu disciplinárnej zodpovednosti boli nasledovné: *„Úprava disciplinárneho konania je zložitá, čo spôsobuje, že pri aplikácii ustanovení zákona dochádza k procesným a formálnym chybám pre ktoré sa disciplinárne konania stávajú často neúspešnými a neúčinnými.“* Ďalšími prezentovanými dôvodmi je údajná nepružnosť a zdĺhavosť disciplinárnych konaní, nekompetentnosť členov disciplinárnych komisií, chybné rozhodnutia takýchto komisií a prieťahy[7]. Novelu zákona podpísali: Ivan

[7] V dôvodovej správe sa uvádza: *„Navrhuje sa zrušiť disciplinárne opatrenia a s tým súvisiacu úpravu konania. Úprava disciplinárneho konania je zložitá, čo spôsobuje, že pri aplikácii ustanovení zákona dochádza k procesným a formálnym chybám pre ktoré sa disciplinárne konania stávajú často neúspešnými a neúčinnými. Procesne sa konanie vedie podľa zákona o správnom konaní čo má za následok zdĺhavosť v konaní aj v takých prípadoch, kde si situácia vyžaduje okamžité riešenie. Disciplinárne opatrenie neukladá predstavený – vedúci služobného úradu, ale komisia zložená zo štátnych zamestnancov, ktorí štátneho zamestnanca neriadia a prácu mu neprideľujú. Členovia disciplinárnych komisií sú zvyčajne odborníkmi pre inú oblasť a v tejto veľmi špecifickej*

Gašparovič v. r., v z. Béla Bugár v. r., Mikuláš Dzurinda v. r.

Aktuálna právna úprava

V súčasnosti platná právna úprava, zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe neobsahuje žiadne ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti. Vyčerpávajúco popisuje povinnosti a obmedzenia týkajúce sa štátneho zamestnanca a špecificky tiež upravuje povinnosti vedúceho štátneho zamestnanca (§ 60 až § 62 zákona o štátnej službe v platnom znení). Uvedený zákon však neobsahuje žiadnu úpravu následkov pre prípad porušenia uvedených povinností.

Inštitucionálne zázemie pre oblasť štátnej služby

Úrad pre štátnu službu vznikol na základe zákona č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe a svoju činnosť začal v marci 2002. Bol ústredným orgánom štátnej správy a plnil úlohy v oblasti štátnej služby[8]. Novelou zákona o štátnej službe z roku 2006 bol úrad zrušený k 1. 6. 2006. Existoval teda 4 roky. Úrad pre štátnu službu vydal s účinnosťou od 31. 7. 2002 Etický kódex štátneho zamestnanca (ďalej len "kódex"). Ten stanovoval na základe všeobecne uznávaných a všeobecne uplatňovaných morálnych pravidiel a hodnôt spoločenského styku zásady správania štátneho zamestnanca pri vykonávaní štátnej služby. Obsahom kódexu boli základné pravidlá správania štátneho zamestnanca, ktoré bol povinný dodržiavať z hľadiska etiky spoločenského styku s občanmi a právnickými osobami, s predstavenými a inými štátnymi zamestnancami. Platnosť kódexu zanikla spoločne so zánikom Úradu pre štátnu službu.

Zhodnotenie prínosu a efektivity tohto úradu by si vyžadovalo osobitnú analýzu. Z uvedených kompetencií však vyplýva, že uvedený úrad bol zameraný na profesionalizáciu a kultivovanie výkonu štátnej služby a tiež na koordinovanie jednotného postupu pri jej vykonávaní. K jeho zrušeniu došlo 3 mesiace pred voľbami v roku 2006 a to na základe poslaneckého návrhu Zoltána Horvátha (SDKÚ). Výsledok hlasovania bol považovaný za prekvapenie. Úrad podľa neho nebol schopný pružne reagovať na dianie v štátnej službe, stal sa z neho nadbytočný medzičlánok, ktorý všetko spomaľoval, a jeho prínos v porovnaní s peniazmi potrebnými na jeho činnosť sa ukázal ako nedostatočný. Návrh zákona vyvolával veľké spory a ani poslanecké grémium, ktoré pred schôdzou zasadalo, k nemu nezaujalo jednoznačný postoj. Zástancovia úradu argumentovali tým, že úrad bol garantom dodržiavania dohodnutých princípov, najmä profesionalizácie a depolitizácie štátnej služby. Za rozhodnutím zrušiť úrad videli jediný cieľ – udržať výsostné postavenie ministerstva financií v štátnej správe

oblasti nemajú dostatok odborných vedomostí a skúseností, čím tiež v niektorých prípadoch v konaní dochádza (neúmyselne) k chybám. Ukladanie disciplinárnych opatrení komisiou podľa nášho názoru v niektorých prípadoch vedie k prieťahom v konaní. Súčasne sa navrhuje sa znížiť počet úkonov v správnom konaní končiacich rozhodnutím a ponechať v kompetencii vedúcich služobných úradov len rozhodovanie vo veciach vzniku, zmeny a skončenia štátnozamestnaneckého pomeru. V súvislosti s navrhovanou právnou úpravou sa legislatívno-technicky vstupuje aj do ďalších ustanovení vládneho návrhu zákona, napr. § 27, písm. i), § 33 ods. 2 a 3, § 54 ods. 5., § 55 ods. 4. § 56 ods. 4, § 58 písm. b).“

[8] § 6 (2), zákona 312/2001 Z.z. Úrad pre štátnu službu a) zabezpečuje jednotný postup pri uplatňovaní tohto zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, b) vypracúva ročnú správu o uplatňovaní zákona o štátnej službe, ktorú predkladá vláde, c) vydáva podľa splnomocnenia tohto zákona všeobecne záväzné právne predpisy, d) vydáva služobné predpisy na zabezpečenie uplatňovania právnych vzťahov pri vykonávaní štátnej služby podľa tohto zákona, e) pripravuje návrh systemizácie v štátnej službe (ďalej len "systemizácia") a kontroluje jej dodržiavanie, f) vykonáva výberové konanie na prípravnú štátnu službu a na dočasnú štátnu službu; výberové konanie na prípravnú štátnu službu a na dočasnú štátnu službu v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode, druhom bode a vo štvrtom bode vykonávajú tieto služobné úrady, g) riadi vzdelávanie v štátnej službe a zabezpečuje jednotný systémový prístup v ďalšom vzdelávaní štátnych zamestnancov, h) plní úlohy osobného úradu v rozsahu ustanovenom týmto zákonom, i) rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam služobného úradu vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru, j) kontroluje dodržiavanie tohto zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie a služobných predpisov, k) zverejňuje informácie o voľných štátnozamestnaneckých miestach v štátnej službe, l) vedie evidenciu štátnych zamestnancov a spravuje ich osobné spisy po skončení štátnozamestnaneckého pomeru; evidenciu štátnych zamestnancov a ich osobné spisy po skončení štátnozamestnaneckého pomeru v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode, druhom bode a vo štvrtom bode vedú a spravujú tieto služobné úrady, m) plánuje a analyzuje potrebu počtu štátnozamestnaneckých miest; v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode, druhom bode a vo štvrtom bode plánujú a analyzujú potrebu štátnych zamestnancov tieto služobné úrady, n) vypracúva zásady odborného rastu štátnych zamestnancov a profesijnej kariéry v štátnej službe; v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode, druhom bode a vo štvrtom bode vypracúvajú zásady odborného rastu a profesijnej kariéry štátnych zamestnancov tieto služobné úrady, o) určuje kritériá služobného hodnotenia štátnych zamestnancov, p) vypracúva koncepcie sociálnej starostlivosti v štátnej službe, r) vytvára a zjednocuje informačný systém v štátnej službe a určuje jeho štandardy, s) vydáva Etický kódex štátneho zamestnanca (ďalej len "etický kódex").

a otvoriť dvere opätovnému spolitizovaniu štátnej služby.

Ako už bolo uvedené, komplexné zhodnotenie Úradu pre verejnú službu je nad rámec tejto analýzy. Zároveň si však dovolíme konštatovať, že kapacitný a profesionálny odliv, ktorý zrušenie úradu spôsobilo, nebolo na prospech štátnej služby. Konštatujeme to aj s oporou v poznaní inštitucionálneho zázemia štátnej služby v zahraničí. Radikálne a rýchle riešenie v podobe zrušenia úradu bez toho, aby mu predchádzali pokusy o prípadnú korekciu, naznačuje, že politické argumenty prevážili nad argumentmi vecnými.

3.1.2. Vývoj právnej úpravy disciplinárnej zodpovednosti vo verejnej službe

Zákon č. 313/2001 Z.z. o verejnej službe, účinný od 1. 4. 2002 do 1. 1. 2004, upravoval verejnú službu a pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri vykonávaní verejnej služby k zamestnávateľom, ktorí boli taxatívne vymenovaní v uvedenom zákone[9]. Verejná služba podľa tohto zákona bola vykonávaním práce vo veciach verejného záujmu a vykonávaním úkonov súvisiacich s územnou samosprávou zamestnancom v pracovnom pomere.

Uvedený zákon v pôvodnom znení, ani v znení následných noviel (zákon č. 118/2002 Z.z.; zákon č. 131/2002 Z.z.; zákona č. 166/2002 Z.z.), neobsahoval úpravu disciplinárnej zodpovednosti.

Zákon č. 553/2003 Z.z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme zrušil zákon o verejnej službe. Z hľadiska obsahu právnej úpravy ho nahradil zákon č. 552/2003 o výkone práce vo verejnom záujme. Zákony č. 553/2003 Z.z. a č. 552/2003 Z.z. nadobudli účinnosť 1.1.2004. V zmysle prechodných ustanovení zákona č. 552/2003, sa ustanoveniami tohto zákona spravujú aj pracovnoprávne vzťahy, ktoré sa do 31. 12. 2003 spravovali zákonom o verejnej službe.

V súčasnosti platný zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme taktiež neobsahuje právnu úpravu disciplinárnej zodpovednosti. Upravuje široký katalóg povinností a obmedzení zamestnanca (§8), ktoré uvádzame v prílohe č. 1 tejto analýzy. Právna úprava zodpovednosti za porušenie uvedených povinností a obmedzení v zákone absentuje. Jediný, avšak z hľadiska efektivity „bezzubý“ následok za porušenie povinnosti, je uvedený v §13 tohto zákona[10]. V zmysle uvedeného ustanovenia, ak fyzická osoba alebo právnická osoba upozorní zamestnávateľa na porušenie povinnosti alebo obmedzenia zamestnancom podľa tohto zákona, zamestnávateľ je povinný zistiť, či zamestnanec porušil povinnosti alebo obmedzenia a do 30 dní od prijatia upozornenia oboznámiť túto právnickú osobu alebo fyzickú osobu s výsledkom, ako aj s prijatým opatrením.

O aké opatrenie sa však môže jednať zákon neupravuje. Zároveň, zamestnávateľ nie je povinný sa uvedeným upozornením zaoberať, ak toto nie podpísané a nie je z neho zrejmé, kto ho podáva, akého porušenia povinnosti alebo obmedzenia zamestnanca sa týka, vrátane

[9] § 1, ods. 1 zákona č. 313/2001 Z.z.
a) ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány štátnej správy, orgány alebo úrady, ktoré vykonávajú štátne záležitosti, ak ide o zamestnancov, ktorí neplnia úlohy štátnej správy a nevykonávajú štátne záležitosti v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom,
b) ďalšie rozpočtové organizácie,
c) príspevkové organizácie,
d) vyššie územné celky a obce,
e) štátne fondy,
f) zamestnávatelia, na ktorých zriadenie je potrebný súhlas ministerstva podľa osobitného predpisu s výnimkou súkromných škôl a súkromných školských zariadení,
g) Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Spoločná zdravotná poisťovňa, Rada pre vysielanie a retransmisiu,
h) rezortná zdravotná poisťovňa, odvetvová zdravotná poisťovňa, podniková zdravotná poisťovňa alebo občianska zdravotná poisťovňa, ktorá je zriadená podľa osobitného predpisu,
i) Slovenský pozemkový fond,
j) verejné vysoké školy a štátne vysoké školy,
k) Slovenská akadémia vied alebo
l) zamestnávatelia, o ktorých to ustanoví osobitný predpis.

[10] § 13 (1) Ak fyzická osoba alebo právnická osoba upozorní zamestnávateľa na porušenie povinnosti alebo obmedzenia zamestnancom podľa tohto zákona, zamestnávateľ je povinný zistiť, či zamestnanec porušil povinnosti alebo obmedzenia, a do 30 dní od prijatia upozornenia oboznámiť túto právnickú osobu alebo fyzickú osobu s výsledkom, ako aj s prijatým opatrením.
(2) Zamestnávateľ je povinný konať podľa odseku 1, ak písomné upozornenie je podpísané, je z neho zrejmé, kto ho podáva, akého porušenia povinnosti alebo obmedzenia zamestnanca sa týka vrátane uvedenia skutočností, z ktorých možno odvodiť porušenie povinnosti alebo obmedzenia.

uvedenia skutočností, z ktorých možno odvodiť porušenie povinnosti alebo obmedzenia. Inak povedané, na to, aby nešpecifikované „opatrenie" bolo následnom porušenia povinností a obmedzení zamestnanca podľa uvedeného zákona, je potrebné kvalifikované, adresné a neanonymné podanie.

3.1.3. Služobné a pracovné poriadky

Zákon o štátnej službe č. 400/2009 Z.z. v platnom znení (ďalej aj *„zákon o štátnej službe"*) upravuje aj povinnosť vydať služobný poriadok, ktorý by mal okrem iného upravovať, ktoré povinnosti štátneho zamestnanca sa považujú za závažné porušenie služobnej disciplíny (§75 zákona č. 400/2009 Z.z.). Služobný poriadok sa vzťahuje na štátnych zamestnancov, ktorí v štátnozamestnaneckom pomere vykonávajú štátnu službu v služobnom úrade. Služobný poriadok sa primárne odvoláva na zákon o štátnej službe a tiež na niektoré osobitné predpisy.
V zmysle § 12 zákona č. 311/2001 Z.z. o výkone prác vo verejnom záujme (ďalej aj *„zákon o výkone prác vo verejnom záujme"*, zamestnávateľ vydáva pracovný poriadok. Pracovný poriadok sa vzťahuje na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Obsahuje okrem iného aj úpravu povinností zamestnancov.

Zákonník práce sa vzťahuje na štátnozamestnanecké vzťahy, ak to ustanovuje zákon o štátnej službe. Na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov, podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme, sa vzťahuje Zákonník práce, ak zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

Vzhľadom na to, že zákon predpokladá spojenie služobných poriadkov a pojmu služobná zodpovednosť a tiež vzhľadom na to, že pracovné poriadky bližšie upravujú pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a používajú pojem pracovná disciplína, zaujímalo nás, či sa v jednotlivých služobných poriadkoch a pracovných poriadkoch neupravuje disciplinárna zodpovednosť.

Na základe žiadosti o informáciu sme požiadali o sprístupnenie služobných a pracovných poriadkov všetkých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Výsledkom analýzy uvedených poriadkov bolo, že sú prevažne konštatovaním povinností už vyplývajúcich zo zákona o štátnej službe v platnom znení a zákona o výkone práce vo verejnom záujme. Viaceré z nich upravujú v služobných a pracovných poriadkoch ďalšie povinnosti a obmedzenia, nad rámec zákona, prípadne špecifikáciu zákonných povinností. Za zásadné zistenie však považujeme fakt, že okrem služobného poriadku a pracovného poriadku Ministerstva zdravotníctva SR, žiaden z uvedených poriadkov všetkých ústredných orgánov štátnej správy <u>neobsahuje právnu úpravu sankcií za porušenie povinností a proces,</u> v ktorom bude porušenie disciplíny prešetrené a následne o nej rozhodnuté.

Spomínaná jediná výnimka v poriadkoch Ministerstva zdravotníctva SR (ďalej aj *„MZ SR"*) je upravená v čl. 32 a 33 ods. 3) služobného poriadku tohto ministerstva, pričom zhodnú úpravu obsahuje aj pracovný poriadok tohto orgánu. V zmysle čl. 32 ods. 2 služobného poriadku MZ SR, účinného od 1. 11. 2009, *„za dodržiavanie služobných povinností znáša každý zamestnanec disciplinárnu zodpovednosť; jedná sa o osobitný druh zodpovednosti štátneho zamestnanca za porušenie povinností, následkom ktorého nemusí nastať vznik majetkovej ujmy na strane zamestnávateľa"*.

Článok 32, ods. 3) uvedeného služobného poriadku upravuje sankcie za porušenie služobnej disciplíny: „pri zavinenom (nedbanlivostnom) porušení služobnej disciplíny môže zamestnávateľ uplatniť tieto právne postihy:

a) krátenie dovolenky,
b) skončenie a okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru pre porušenie služobnej disciplíny,
c) nepriznanie alebo krátenie náhrady platu,
d) zníženie alebo odobratie osobného ohodnotenia (na čas určitý alebo neurčitý),
e) iné mzdové opatrenia."

Z vyššie uvedeného prehľadu vyplýva, že právna úprava disciplinárnej zodpovednosti zamestnancov v štátnej a verejnej službe, bola postupne vypustená zo zákonnej právnej úpravy a nie je upravená ani v podzákonných normách, služobných a pracovných poriadkoch všetkých ústredných orgánov štátnej správy. Zároveň bol zrušený Úrad pre štátnu službu, ako inštitucionálny predpoklad profesionalizácie štátnej služby. Spolu s jeho zánikom bol zrušený aj Etický kódex štátneho zamestnanca.

3.2. Disciplinárna zodpovednosť v Spolkovej republike Nemecko

V nasledujúcej časti stručne zhrnieme základy zodpovednosti vo verejnej správe v Spolkovej republike Nemecko a následne v Rakúskej republike. Obe tieto krajiny majú dlhoročnú tradíciu profesionálnej verejnej správy a komplexnú úpravu rôznych aspektov zodpovednosti vo verejnej správe. Obe krajiny sú zároveň kultúrne, historicky aj právne blízke Slovensku a preto porovnanie s ich úpravou považujeme za inšpiratívne v rovine *de lege lata* ako aj *de lege ferenda*.

Verejná správa je v Nemecku vertikálne rozdelená na tri úrovne – spolkovú, krajinskú a komunálnu. Každá úroveň vykonáva svoju pôsobnosť v ústavne, resp. zákonne, určených oblastiach. Komunálna samospráva ďalej okrem samosprávnej pôsobnosti vykonáva aj niektoré úlohy štátnej správy.

Zamestnancov verejnej správy možno rozdeliť na dve skupiny. V prvej skupine sú osoby, ktoré sú vo verejnoprávnom služobnom pomere. Túto skupinu označujeme ako úradníkov[11] (*Beamte*). Druhá skupina sú zamestnanci v súkromnoprávnom zmluvnom pomere. Každý orgán verejnej správy sa však do istej miery môže voľne rozhodovať, či na určité úlohy využije úradníkov alebo zamestnancov.[12]

Vo verejnej správe je v Nemecku zamestnaných 4,49 milióna osôb. Z toho necelých päťstotisíc pracuje na spolkovej úrovni.

Väčšina (59,4%) sú v súkromnoprávnom zamestnaneckom pomere, viac ako tretina (36,5%) sú úradníci, sudcovi a štátni zástupcovia vo verejnoprávnom služobnom pomere. Zvyšných 4,1% sú vojaci. Berúc do úvahy len osoby pracujúce na spolkovej úrovni, viac ako tretina (39,0%) sú vojaci, tretina (33,4%) sú osoby v zmluvnom pomere a 27,6% predstavujú úradníci, sudcovia a štátni zástupcovia.[13]

Pri zhrnutí disciplinárnej zodpovednosti vo verejnej správe sa obmedzíme na osoby vo verejnoprávnom pomere – teda na úradníkov, nie na osoby v súkromnoprávnom pracovnom pomere.

Právne postavenie spolkových úradníkov upravuje spolkový zákon o úradníkoch (*Bundesbeamtengesetz – BBG*)[14]. Právne postavenie krajinských a komunálnych úradníkov upravuje zákon o postavení úradníkov (*Beamtenstatusgesetz - BeamtStG*[15])[16].

Oba tieto predpisy okrem iného ustanovujú základné povinnosti úradníkov a obsahujú aj hmotnoprávnu úpravu disciplinárnych deliktov, t.j. vymedzujú skutkovú podstatu disciplinárneho deliktu.

Z procesného hľadiska je disciplinárna zodpovednosť na spolkovej úrovni komplexne upravená v spolkovom disciplinárnom zákone (*Bundesdisziplinargesetz - BDG*)[17]. Na krajinskej úrovni existujú samostatné disciplinárne

[11] Uvedomujeme si, že pojem „úradník" nie je v slovenskej právnej terminológii označenie pracovníka verejnej správy. Napriek tomu budeme používať tento termín ako ekvivalent nemeckého (a rakúskeho) termínu „*Beamter/Beamtin*".
[12] Der öffentliche Dienst des Bundes, Bundesministerium des Innern, 2009, dostupné na http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/DE/2009/oed.html?nn=110428 naposledy navštívené 11. 3. 2010, s. 30.
[13] Tamtiež, s. 9.
[14] Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160). Dostupné na internete na http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/index.html.
[15] Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist. Dostupné na internete na http://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg.
[16] Na krajinskej úrovni okrem toho existujú ďalšie predpisy (napr. *Landesbeamtengesetz Hamburg*).
[17] Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510), das zuletzt durch Artikel 12b des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist. Dostupné na internete na http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html.

predpisy, ktoré sú však z veľkej časti (osobitne z procesného hľadiska) identické zo spolkovým zákonom.[18]

3.2.1. Služobný delikt (Dienstvergehen)

Skutková podstata služobného deliktu (*Dienstvergehen*) je definovaná veľmi široko ako zavinené porušenie povinností zo strany úradníka (§ 77 BBG, § 47 BeamtStG): *„Úradníčky a úradníci sa dopustia služobného deliktu, keď zavinene porušia svoje povinnosti. Mimo služby ide o služobný delikt len v prípade, ak je toto porušenie povinnosti podľa okolností daného prípadu v osobitnej miere spôsobilé znížiť dôveru spôsobom podstatným pre úrad alebo úctu úradníctva".*[19]

Môže teda ísť o porušenie povinností v zmysle vyššie citovaných zákonov upravujúcich postavenie úradníkov alebo iných predpisov, ktoré úradníkom ukladajú povinnosti. Všeobecné povinnosti úradníkov, ktorých porušenie môže viesť k disciplinárnej zodpovednosti sú upravené napr. v §§ 60 a nasl. BBG (alebo obdobne pre krajinských a komunálnych úradníkov v §§ 33 a nasl. BeamtStG). Medzi tieto povinnosti patrí napríklad hlásenie sa k slobodnému a demokratickému ústavnému zriadeniu, vykonávanie nariadení nadriadených (s výnimkou osobitných situácií), povinnosť mlčanlivosti alebo zákaz prijímania darov. Vzhľadom na široko formulovanú skutkovú podstatu však môže ísť aj o povinnosti uložené osobitnými predpismi, napríklad zákonmi upravujúcimi konkrétny úsek verejnej správy.

Z hľadiska objektívnej stránky skutkovej podstaty môže k porušeniu povinností dôjsť konaním ako aj opomenutím konania.

V zásade pôjde zväčša o porušenie povinností v rámci služby. Za určitých okolností však môže disciplinárnu zodpovednosť zakladať aj konanie úradníka mimo služby, ak je takéto konanie vzhľadom na konkrétne okolnosti obzvlášť spôsobilé znížiť podstatným spôsobom dôveru v úrad.[20] Za určitých okolností zákon pripúšťa aj disciplinárnu zodpovednosť úradníkov na dôchodku.

Subjektívna stránka skutkovej podstaty si vyžaduje zavinenie, pričom prichádza do úvahy úmysel ako aj nedbanlivosť.

3.2.2. Sankcie

Sankcie, ktoré podľa BDG môžu byť v rámci disciplinárneho konania uložené sú

(i) písomné pokarhanie (*Verweis*),
(ii) peňažná pokuta do výšky mesačného platu (*Geldbuße*),
(iii) zníženie služobného platu maximálne o jednu pätinu na dobu troch rokov (*Kürzung der Dienstbezüge*),
(iv) zníženie zaradenia (*Zurückstufung*) a
(v) prepustenie zo služobného pomeru (*Entfernung aus dem Beamtenverhältnis*).

Voči úradníkom na dôchodku prichádzajú do úvahy (i) zníženie dôchodku (*Kürzung des Ruhegehalts*) a (ii) odňatie dôchodku (*Aberkennung des Ruhegehalts*). (§§ 5 – 12 BDG).

3.2.3. Konanie

Z procesného hľadiska sa disciplinárne konanie člení na úradné konanie (*behördliches Disziplinarverfahren*) a súdne konanie. Úradné konanie by v zásade malo byť ukončené do šiestich mesiacov. V opačnom prípade môže úradník požiadať súd, aby určil lehotu, počas ktorej sa konanie musí skončiť. Ak neexistuje primeraný dôvod pre dlhšie trvanie, súd takúto lehotu určí a konanie, ktoré sa ani v určenej

[18] Disziplinarrecht der Beamten: Bundesdisziplinargesetz und Landesdisziplinargesetze, http://www.michaelbertling.de/disziplinarrecht/disziplinarrecht.htm naposledy navštívené 11. 3. 2010.

[19] *"Beamtinnen und Beamte begehen ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Außerhalb des Dienstes ist dieses nur dann ein Dienstvergehen, wenn die Pflichtverletzung nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen."* (§ 47 Abs. 1 BeamtStG, identicky § 77 Abs. 1 BBG).

[20] Disziplinarrecht: Dienstvergehen des Beamten, http://www.michaelbertling.de/disziplinarrecht/dienstvergehen.htm naposledy navštívené 11. 3. 2010.

lehote neuzavrie, zastaví súd uznesením (§ 62 BDG).
Začiatok konania je ovládaný princípom oficiality. Ak existuje odôvodnené podozrenie zo spáchania disciplinárneho deliktu, je služobne nadriadený povinný disciplinárne konanie iniciovať (§ 17 BDG). Okrem toho zákon umožňuje samotnému úradníkovi očistiť sa od existujúceho podozrenia tým, že sám iniciuje disciplinárne konanie (tzv. sebaočisťovacie konanie – *Selbstreinigungsverfahren* – podľa § 18 BDG).

Z hľadiska možného súbehu trestného a disciplinárneho konania zákon ustanovuje prednosť trestného konania. Ak je teda voči úradníkovi, voči ktorému prebieha disciplinárne konanie, pre rovnaký skutok iniciované trestné konanie, disciplinárne konanie sa zo zákona prerušuje (§ 22 BDG).

Ak v disciplinárnom konaní nebolo preukázané spáchanie disciplinárneho deliktu úradníkom alebo, ak sa napriek preukázanému spáchaniu disciplinárne opatrenie nejaví ako primerané (prípadne za iných okolností ako napr. smrť úradníka), konanie sa zastaví (§ 32 BDG). Ak je spáchanie disciplinárneho deliktu preukázané, možno v úradnom konaní disciplinárnym opatrením uložiť pokarhanie, peňažnú pokutu alebo zníženie služobného platu (alebo dôchodku). Zákon podrobne určuje, v akom rozsahu sú ktoré orgány oprávnené tieto sankcie uložiť. V prípade, ak služobne nadriadený nie je oprávnený uložiť primeranú sankciu, postúpi vec vyššiemu služobne nadriadenému alebo najvyššiemu služobnému úradu (§ 31 BDG).

Proti disciplinárnemu opatreniu má úradník ako opravný prostriedok k dispozícii odpor (*Widerspruch*) a následne žalobu.

Trest zníženia zaradenia alebo prepustenia zo služobného pomeru nie je možné uložiť v úradnom konaní. Ak je preto vzhľadom na spáchaný disciplinárny delikt primerané uložiť niektorú z týchto sankcií, vznesie najvyšší služobný úrad (*oberste Dienstbehörde*) disciplinárnu obžalobu (*Disziplinarklage*) a tým iniciuje súdne konanie (§ 34 BDG). Najvyšší služobný úrad je zväčša príslušné spolkové ministerstvo.

Pred vznesením obžaloby sa na návrh úradníka vyjadrí osobná rada (*Personalrat*), teda zastupiteľský orgán úradníkov príslušného úradu (§ 78 BPersVG[21]). Vznesenie disciplinárnej obžaloby však nie je podmienené súhlasom osobnej rady (§ 72 BpersVG).

O disciplinárnej žalobe rozhoduje disciplinárna komora (*Disziplinarkammer*) príslušného správneho súdu (*Verwaltungsgericht*). V rámci súdneho konania príslušný súd rozsudkom uloží príslušné disciplinárne opatrenie alebo zamietne obžalobu (§ 60 BDG).

Proti rozhodnutiu sa účastníci môžu odvolať k vyššiemu správnemu súdu (*Oberverwaltungsgericht*) (§ 64 BDG). Mimoriadne opravné prostriedky sú dovolanie (*Revision*) (§ 69 BDG), o ktorej rozhoduje Spolkový správny súd (*Bundesverwaltungsgericht*) a obnova konania (*Wiederaufnahme*) (§ 71 BDG).

3.2.4. Štatistiky

Podľa údajov Spolkového ministerstva vnútra nie je počet uložených disciplinárnych opatrení v pomere k celkovému počtu úradníkov vysoký. V priebehu roku 2008 boli disciplinárne opatrenia ako dôsledok porušenia služobných povinností uložené len 0,173% zo všetkých spolkových úradníkov.

V rámci uložených disciplinárnych opatrení dominujú „menej vážne“ sankcie – peňažná pokuta (0,068%), zníženie služobného platu (0,05%) a pokarhanie (0,04%). Oba typy vážnejších opatrení sú zriedkavejšie – prepustenie zo služobného pomeru (0,011%) a zníženie zaradenia (0,004%).[22]

[21] Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 693), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist. Dostupné na internete na http://www.gesetze-im-internet.de/bpersvg.
[22] Disziplinarrecht, Bundesministerium des Innern, http://www.bmi.bund.de/cln_174/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/Beamte/Disziplinarrecht/disziplinarrecht.html?nn=105556#Inhalt naposledy navštívené 11. 3. 2010.

3.3. Disciplinárna zodpovednosť v Rakúskej republike

Verejná správa v Rakúsku je budovaná na podobných princípoch ako v Nemecku. Ide o profesionálnu apolitickú štátnu službu.

Podobne ako v Nemecku, aj v Rakúsku sa osoby zamestnané vo verejnej správe delia na dve skupiny. Osoby vo verejnoprávnom pomere (úradníci - *Beamte*), ktorých služobný pomer vzniká verejnomocenským aktom a je prakticky nevypovedateľný a osoby v súkromnoprávnom zmluvnom pomere (*Vertragsbedienstete*), ktoré svojim postavením pripomínajú zamestnancov v zmysle pracovného práva.[23]

Verejná správa pozostáva zo spolkovej, krajinskej a obecnej úrovne. Z hľadiska počtu zamestnancov je najpočetnejšia krajinská úroveň. Z celkových 348 167 zamestnancov verejnej správy v Rakúsku je 132 784 činných na spolkovej úrovni, 141 351 na krajinskej úrovni a 74 032 na obecnej úrovni.[24]

Na spolkovej úrovni sú takmer dve tretiny (61,2%) zamestnancov verejnej správy vo verejnoprávnom služobnom pomere a zvyšných 38,8% v súkromnoprávnom zmluvnom pomere.[25]

Podobne ako v súvislosti s nemeckou verejnou správou, aj v prípade rakúskej stručne načrtneme úpravu disciplinárnej zodpovednosti úradníkov.

V Rakúsku je právo štátnych úradníkov v služobnom pomere na spolkovej úrovni kodifikované v zákone o služobnom pomere úradníkov (*Beamten-Dienstrechtsgesetz - BDG*) z roku 1979.[26] Na úrovni spolkových krajín alebo obcí existujú samostatné predpisy. Služobnoprávne predpisy zväčša systematicky upravujú aj sankcie, ktoré môžu byť uložené v dôsledku služobných predpisov ako aj procedurálne otázky, ktoré uloženiu sankcií predchádzajú.

Krajinské a obecné predpisy možno z hľadiska ich vzťahu k BDG rozdeliť na dve skupiny. Väčšina týchto predpisov upravuje disciplinárne konanie samostatne a len subsidiárne odkazuje na správny poriadok[27], zákon o správnom trestaní[28] alebo Trestný poriadok[29]. V druhej skupine sú predpisy, ktoré primárne odkazujú na BDG a samostatne riešia len niektoré otázky (napr. zriaďovanie disciplinárnych orgánov).[30] Na účely tejto štúdie sa však obmedzíme len na spolkové právo a nebudeme detailne skúmať právne úpravy na nižšej úrovni.

BDG komplexne upravuje postavenie úradníkov (*Beamte*), t.j. štátnych zamestnancov, ktorí sú vo verejnoprávnom služobnom pomere (zákon sa nevzťahuje na sudcov a len v obmedzenej miere na štátnych zástupcov) (§ 1 ods. 1 BDG). Úprava obsahuje napr. vznik služobného pomeru, pracovný čas, povinnosti (napr. mlčanlivosť, povinnosť hlásiť svoju zaujatosť, zákaz prijímania darov vo vzťahu k úradnému postaveniu), práva (pracovné voľno, plat), hodnotenie výkonu, atď. V ôsmom oddiely BDG (§§ 91 – 135) je kodifikované disciplinárne právo.

3.3.1. Skutková podstata a sankcie

Základný delikt disciplinárneho práva (porušenie služobných povinností –

[23] Verwaltung in Österreich, Bundeskanzleramt Österreich, 2008, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31195 naposledy navštívené 12. 3. 2010.
[24] Das Personal des Bundes 2009, Daten und Fakten. Bundeskanzleramt Österreich. http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432 naposledy navštívené 12. 3. 2010.
[25] Das Personal des Bundes in Zahlen 2009, Bundeskanzleramt Österreich, http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36053 naposledy navštívené 12. 3. 2010.
[26] Bundesgesetz über das Dienstrecht der Beamten, BGBl. Nr. 333/1979, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 153/2009. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR11008620/NOR11008620.html.
[27] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, StF: BGBl. Nr. 51/1991, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 135/2009. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768.
[28] Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG, StF: BGBl. Nr. 52/1991, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 135/2009. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005770.
[29] Strafprozeßordnung 1975 (StPO), StF: BGBl. Nr. 631/1975, zuletz geändert durch BGBl. I Nr. 142/2009. Dostupné na internete na http://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326.
[30] KUCSKO-STADLMAYER, G., Das Disziplinarrecht der Beamten, 3. Aufl., Springer, Wien, 2003, s. 289.

Dienstpflichtverletzung) je vymedzený ako akékoľvek zavinené porušenie služobných povinností zo strany úradníka (§ 91 BDG). Z hľadiska subjektívnej stránky môže ísť o úmyselné ako aj nedbanlivostné zavinenie.

Sankcie, ktoré, v rámci diciplinárneho konania môžu byť uložené sú

(i) pokarhanie (*Verweis*),
(ii) peňažná pokuta do výšky polovice mesačného platu (*Geldbuße*),
(iii) peňažný trest (*Geldstrafe*) do výšky piatich mesačných platov,
(iv) prepustenie (*Entlassung*) (§ 92 BDG).

Ďalšie tresty možno uložiť úradníkom na dôchodku (§ 134 BDG). Pri ukladaní trestov sa berie do úvahy nielen závažnosť porušenia služobných povinností, ale aj to, do akej miery je trest potrebný z hľadiska preventívneho účinku na páchateľa a iných úradníkov. Do úvahy sa tak isto berú trestnoprávne zásady ukladania trestov a osobná a hospodárska situácia úradníka (§ 93 ods. 1 BDG).

3.3.2. Disciplinárne orgány

Disciplinárnymi orgánmi sú

(i) služobný úrad (*Dienstbehörde*),
(ii) disciplinárne komisie (*Disziplinarkommissionen*),
(iii) vyššia disciplinárna komisia (*Disziplinaroberkommission*)
(iv) odvolacia komisia (*Berufungskommission*)

Disciplinárna komisia sa zriaďuje pri každom najvyššom služobnom úrade (t.j. Kancelária prezidenta, Úrad spolkového kancelára, spolkové ministerstvá, atď.). Polovicu jej členov, predsedu a podpredsedov menuje vedúci služobného úradu. Druhú polovicu členov menuje centrálny výbor (*Zentralauschuss*), ktorý je volený samotnými štátnymi zamestnancami. Vyššia disciplinárna komisia sa zriaďuje pri Úrade spolkového kancelára.

Služobný úrad je príslušný na vydávanie disciplinárnych opatrení. Disciplinárna komisia je príslušná na vydanie disciplinárneho rozsudku (*Disziplinarerkenntnis*). Vyššia disciplinárna komisia pôsobí ako odvolací orgán proti disciplinárnym rozsudkom disciplinárnej komisie. Odvolacia komisia rozhoduje o odvolaniach proti procesným uzneseniam disciplinárnej komisie (§ 97 BDG).

Služobné záujmy v disciplinárnom konaní zastupujú disciplinárni zástupcovia (*Disziplinaranwälte*) (§ 103 BDG). Tento zástupca je účastníkom disciplinárneho konania (druhým účastníkom je obvinený) (§ 106 BDG). Jeho postavenie však nie je porovnateľné so štátnym zástupcom v trestnom konaní, nakoľko od neho nezávisí podanie obžaloby.[31]

Obvinený sa môže obhajovať sám alebo prostredníctvom zástupcu (§ 107 ods. 1 BDG).

3.3.3. Disciplinárne konanie

Konanie sa začína na základe disciplinárneho oznámenia (*Disziplinaranzeige*), ktoré je nadriadený povinný podať pri každom odôvodnenom podozrení z porušenia služobných povinností (ak nestačí poučenie alebo napomenutie) (§ 109 BDG). Konanie sa môže začať aj na základe oznámenia samotného páchateľa.

Konanie sa člení na konanie pred služobným úradom a pred disciplinárnou komisiou. Služobný úrad buď v skrátenom konaní vydá disciplinárne opatrenie (*Disziplinarverfügung*) alebo vec postúpi predsedovi disciplinárnej komisie. Služobný úrad nemusí ani vydať disciplinárne opatrenie ani postúpiť oznámenie ďalej, ak bolo zavinenie zanedbateľné a následky porušenia služobných povinností sú bezvýznamné (§ 110 BDG).

Disciplinárne opatrenie prichádza do úvahy, ak sa úradník k porušeniu služobných povinností priznal, pričom v opatrení možno uložiť pokarhanie alebo peňažný trest vo výške 10% mesačného platu.

[31] Tamtiež, s. 434.

Konanie pred disciplinárnou komisiou je viac formalizované a môže zahŕňať aj ústne prejednanie. Disciplinárna komisia meritórne rozhoduje disciplinárnym rozsudkom (*Disziplinarerkenntnis*), v ktorom úradníka buď uzná za vinného alebo ho oslobodí. V prípade odsudzujúceho rozsudku zároveň určí trest (s výnimkou prípadov, keď bolo od uloženia trestu upustené) (§ 126 ods. 2 BDG). Pri ukladaní peňažného trestu sa prihliada na osobnú a hospodársku situáciu úradníka. Peňažný trest možno uložiť v splátkach (§ 127 BDG).

Riadne opravné prostriedky sú odpor (*Einspruch*) proti disciplinárnemu opatreniu služobného úradu alebo odvolanie (*Berufung*) proti disciplinárnemu rozsudku disciplinárnej komisie. Do úvahy za určitých okolností prichádzajú aj mimoriadne opravné prostriedky vrátane sťažnosti na Správny súdny dvor (*Verwaltungsgerichtshof*) alebo Spolkový ústavný súd (*Verfassungsgerichtshof*).

3.3.4. Štatistika

V Rakúsku žiaľ neexistujú komplexné štatistiky o počte disciplinárnych konaní a uložených disciplinárnych opatreniach. Dôvodom je deľba kompetencie medzi spolkovou a krajinskou úrovňou. Aj na spolkovej úrovni existujú len štatistiky o konaniach pred vyššou disciplinárnou komisiou, nie jednotné štatistiky o konaniach na nižších stupňoch.[32] V Rakúsku teda nie sú k dispozícii komplexné štatistiky o vyvodení disciplinárnej zodpovednosti.

3.4. Zhrnutie k disciplinárnej zodpovednosti verejných činiteľov v Nemecku a Rakúsku

V nasledujúcich riadkoch by sme radi vyzdvihli odlišnosti, ktoré podľa nášho názoru môžu byť inšpiráciou pri úvahách nad slovenskou úpravou a to v rovine *de lege lata* ako aj *de lege ferenda*.

V oboch právnych poriadkoch možno ako kľúčový nástroj na prevenciu a sankcionovanie porušenia služobných povinností zo strany úradníkov identifikovať disciplinárne právo. V oboch právnych poriadkoch existuje veľmi všeobecne vymedzená skutková podstata disciplinárneho deliktu, ktorá postihuje široké spektrum protiprávneho konania. V nemeckom aj rakúskom právnom poriadku z hľadiska subjektívnej stránky na naplnenie tejto skutkovej podstaty postačuje nedbanlivostné zavinenie.

Na túto hmotnoprávnu úpravu v oboch právnych poriadkoch nadväzuje podrobná procesná úprava (na spolkovej alebo krajinskej úrovni). Možné sankcie zahŕňajú pokarhanie, rôzne formy peňažných trestov (jednorazové alebo zníženie platu) až po prepustenie zo služobného pomeru. V nemeckom aj rakúskom právnom poriadku zároveň existujú aj sankcie za výnimočné protiprávne konanie úradníkov na dôchodku.

Z hľadiska disciplinárnych orgánov v oboch právnych poriadkoch menej vážne tresty ukladajú správne orgány. V Nemecku viac závažné tresty ukladajú správne súdy; v Rakúsku ide o disciplinárne komisie, ktoré sú kreované pri správnych orgánoch. V oboch právnych poriadkoch však prichádza do úvahy preskúmanie súdom.

3.5. Disciplinárna zodpovednosť v Spojených štátoch amerických

V Spojených štátoch amerických je verejná správa organizovaná na troch úrovniach: federálnej, národnej a miestnej. V tejto časti analýzy uvádzame informácie o úprave disciplinárnej zodpovednosti na federálnej a miestnej úrovni.

3.5.1. Federálna úroveň

Na federálnej úrovni je v exekutívnych orgánoch zamestnaných 2,5 milióna ľudí. Právna úprava zodpovednosti verejných činiteľov vo sfére výkonnej moci je obsiahnutá

[32] Komunikácia autora s pani Irene Bichler, Disziplinaroberkommission, správa elektronickej pošty z 11. 3. 2010.

v troch prameňoch práva: i) trestný kódex, ii) civilný kódex, iii) administratívny kódex. Administratívny kódex upravuje práva a obmedzenia v oblasti výkonnej moci v STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH[33]. Uvedené štandardy obsahujú napríklad pravidlá o zneužití postavenia, o prijímaní darov od vonkajších subjektov, dary medzi zamestnancami, ustanovenia o nestrannosti pri plnení služobných povinností, pravidlá pre hľadanie ďalšieho zamestnania, mimo služobné aktivity, osobitné ustanovenia o štatutárnych orgánoch.

Inštitucionálne je disciplinárna zodpovednosť zabezpečovaná osobitným orgánom: US Ofice of Government ethics (OEG). OEG je súčasťou úradu vlády. Bol založený v roku 1978 zákonom o vládnej etike. OEG má 80 zamestnancov a v jednotlivých agentúrach/úradoch, ktoré sa nachádzajú na celom území USA, a ktoré mu podliehajú, pracuje ďalších 6000 zamestnancov.[34] OEG zabezpečuje činnosť prostredníctvom 137 agentúr a 130 inšpektorov. V záujme eliminovania politických vplyvov sa dôraz kladie na spôsob ustanovovania do funkcie riaditeľa OEG. Riaditeľ OEG je menovaný prezidentom a potvrdzovaný senátom na 5 rokov, t.j. na dlhšie funkčné obdobie, ako prezident.

Hlavnou náplňou OEG je:

<u>V oblasti prevencie</u> je v jeho pôsobnosti predovšetkým vzdelávanie o záväzných etických normách. Každý vládny zamestnanec absolvuje do 30 dní od nástupu do funkcie školenie týkajúce sa etických pravidiel. Pravidelné vzdelávanie sa uskutočňuje aj u stálych zamestnancov.

<u>Prešetrovanie a vyvodzovanie zodpovednosti</u> – OEG je oprávnené vydať tzv. nápravné opatrenie. Môže mať podobu rady alebo odporúčania konkrétnemu zamestnancovi, ktoré sa týka konfliktu záujmov alebo správania sa. V prípade porušenia pravidiel môže riaditeľ OEG odporučiť predstavenému konkrétneho úradu uloženie disciplinárnej sankcie. Tou môže byť pokarhanie, pozastavenie funkcie, preradenie, alebo prepustenie; ak ide o samotného predstaveného úradu, takéto odporúčanie smeruje Prezidentovi USA. Ak predstavený úradu nekoná v rozumnom čase na základe odporúčania od riaditeľa OEG, ten o tejto skutočnosti informuje Prezidenta USA.

Porušenie etických pravidiel vyšetruje jeden zo 64 generálnych inšpektorov, ktorí sú súčasťou OEG. Prípady sa vyšetrujú podľa príslušnosti k jednotlivým oddeleniam úradu, v prípade potreby vyšetrovanie prebieha v spolupráci s FBI. Koordinačným orgánom generálnych inšpektorov je President's Council on Integrity and Efficiency, ktorej členom je aj úrad OEG. Všeobecný dohľad nad každým generálnym inšpektorom vykonáva predstaviteľ daného úradu OEG. Zároveň však generálni inšpektori majú povinnosť podávania správ - jedna správa je adresovaná predstaviteľovi úradu a druhá je adresovaná kongresu. Porušenie povinností zo strany samotných generálnych inšpektorov rieši Výbor pre integritu, ktorý spadá pod President's Council on Integrity and Efficiency. Nezávislosť funkcie všetkých 64 generálnych inšpektorov by mala byť zabezpečená aj spôsobom ich ustanovovania do funkcie. Navrhuje ich prezident a potvrdzuje senát.[35]

Vyššie uvedené je možné zhrnúť z hľadiska realizovaných funkcií a zodpovedných subjektov nasledovne:

1. prevencia – zabezpečovaná OEG a pod neho spadajúce orgány
2. zisťovanie – generálni inšpektori, whistleblowери, médiá,
3. vyšetrovanie – generálni inšpektori, FBI, ministerstvo spravodlivosti
4. vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti
5. stíhanie pre trestný čin, zodpovednosti za civilný delikt – FBI, ministerstvo spravodlivosti

Stručne sa zmienime o vyvažujúcich inštitútoch na ochranu zamestnancov pred zneužitím vyššie uvedených nástrojov vyvodzovania

[33] http://www.usoge.gov/laws_regs/regulations/5cfr2635.aspx
[34] http://www.usoge.gov

[35] Právna úprava týkajúca sa generálnych inšpektorov je obsiahnutá v Inspector General Act of 1978.

zodpovednosti. Štátni zamestnanci môžu namietať ataky na svoju osobu, prípadne ataky za svoje aktivity na špeciálnej sekcii Ministerstva spravodlivosti. Na ochranu záujmov zamestnancov je tiež určená Rada pre ochranu systému na základe zásluh.

Majetkové priznania

Okrem pravidiel správania je súčasťou pôsobnosti OEG aj oblasť majetkových priznaní. Povinnosť sa vzťahuje na 20 tisíc zamestnancov – t.j. len na osoby s vyšším príjmom a teda s vyššou mierou zodpovednosti (napr. tzv. „seniorský zamestnanci"). Uvedenú povinnosť majú tiež politicky menované osoby. Všetky majetkové výkazy sú verejne prístupné. OEG pomáha pri problémoch s vypĺňaním výkazov, kontroluje splnenie povinnosti podania výkazu. Nevykonáva prešetrovanie ich súladu so skutkovým stavom.

3.5.2. Miestna úroveň

Nasledujúci popis sa týka právnej úpravy a inštitucionálneho zabezpečenia disciplinárnej zodpovednosti zamestnancov (public servant) mesta New York a jeho inštitúcii. Ide teda o miestnu úroveň, avšak niektoré prvky považujeme inšpirujúce pre našu právnu úpravu disciplinárnej zodpovednosti verejných činiteľov.

Úprava práv a obmedzení

Právna úprava povinností je obsiahnutá v kapitole 68 Mestskej charty mesta New York. Uvedené pravidlá predstavujú minimálne etické štandardy, ktorých porušenie je sankcionované. Právna úprava sa týka napríklad prijímania darov, nakladania s dôvernými informáciami, zneužitia verejnej funkcie pre vlastný osoh, politických aktivít, účasti vo firmách, ktoré obchodujú s mestom, úpravy povinností po výkone zamestnania pre mesto, dobrovoľníckych aktivít, vzťahov medzi zamestnancami a nadriadenými, pravidiel práce na čiastkový úväzok. Mestská charta sa vzťahuje na všetkých zamestnancov v mestských agentúrach, okrem súdov.

Disciplinárne orgány

Conflicts of Interest Board (ďalej aj „COIB") je etickou komisiou mesta New York založenou v roku 1988 novelizáciou Mestskej charty. Nahradila predchádzajúcu Etickú komisiu, ktorá existovala od roku 1959. Do jej pôsobnosti spadá približne 300 000 mestských zamestnancov. Má 5 členov, menovaných starostom so súhlasom Mestskej rady na šesť rokov. Ich pôsobenie v tomto orgáne sa môže predĺžiť o ďalších 6 rokov. Kritériami pre výber členov komisie je nezávislosť, integrita, občianska angažovanosť a dodržiavanie vysokých etických štandardov. Zároveň nesmú zastávať žiadnu verejnú funkciu alebo sa o ňu uchádzať, nesmú byť štátnymi zamestnancami a byť politicky angažovaní. Administratívny aparát COIB má zároveň 20 zamestnancov, polovica z nich má právnické vzdelanie.

COIB je orgánom pôsobiacim v oblasti prevencie a zároveň orgánom vyvodzujúcim zodpovednosť za porušenie povinností. Je to nezávislá agentúra, ktorej úlohou je aj interpretovať a presadzovať zákon o konflikte záujmov, zákon o finančných informáciách, zákon o daroch lobistov.

Oblasť prevencie

V oblasti prevencie je veľká pozornosť venovaná informovanosti zamestnancov o ich povinnostiach a radám pre zamestnancov v konkrétnych situáciách. COIB zabezpečuje školenia pre všetky osoby, ktoré sa stanú verejnými zamestnancami o ich povinnostiach a obmedzeniach. Okrem toho, musia raz ročne všetci zamestnanci absolvovať školenie cez internet. Zároveň 10% zamestnancov ročne školia na osobných stretnutiach (školení sa ako lektor zúčastňuje profesionálny herec, ktorý okrem iného simuluje situácie potenciálneho konfliktu záujmov). Zároveň COIB raz mesačne publikuje články k téme v odborných novinách. Veľký dôraz sa teda kladie na informovanosť a prevenciu pred zlyhaním zamestnancov.

COIB vydáva ústne a písomné poradné stanoviská, vo všetkých záležitostiach týkajúcich sa povinností upravených v kapitole 68 Mestskej Charty mesta New York. Stanoviská

sa vydávajú len s ohľadom na uvažované budúce konanie zamestnanca (teda nie stanoviská k už realizovaným konaniam). Správanie alebo činnosť zamestnanca, ktoré bolo realizované v súlade s poradným stanoviskom COIB nesmie byť sankcionované. Zároveň COIB zverejňuje svoje poradné stanoviská vydané pre konkrétnych zamestnancov v anonymizovanej podobe. Pre účely poradenstva majú zriadenú telefónnu linku, na ktorej riešia aj anonymné otázky (v roku 2009 mali 3277 telefonických konzultácii). COIB môže zároveň na žiadosť rozhodnúť o udelení výnimky z dodržania pravidiel. Udelenie výnimky je vždy verejné.

Vyšetrovanie a vyvodzovanie zodpovednosti

COIB zároveň prijíma sťažnosti na porušenie povinností vyplývajúcich z charty. Ak sa na základe sťažnosti, vyšetrovania alebo inej skutočnosti COIB dozvie, že pravdepodobne došlo k porušeniu charty, oznámi to zamestnancovi písomne. Následne môže zamestnanec na uvedené skutočnosti písomne alebo ústne reagovať. V prípade, ak sa nepotvrdí podozrenie z porušenia charty, COIB vec zamietne. Inak pokračuje v konaní a vypočuje zamestnanca. Následne rozhodne či došlo k porušeniu povinností a o uložení sankcie. Sankcie ukladá priamo alebo postúpi vec vedúcemu zamestnancovi. Najčastejšie porušenie etických pravidiel spočíva v „zneužití pracovného času a zdrojov“.

Sankcie

COIB môže uložiť finančnú sankciu, a to maximálne do výšky 25 000 USD. COIB nemá právomoc zbaviť zamestnanca funkcie. V prípade závažného porušenia povinností COIB postúpi vec agentúre, ktorá zamestnanca priamo zamestnáva a ktorá jediná môže uložiť uvedenú sankciu. Všetky rozhodnutia COIB, ktorými bolo konštatované porušenie povinností a udelená pokuta sa zverejňujú. V prípade podozrenia zo spáchania trestného činu je vec postúpená okresnému prokurátorovi. COIB ďalej môže pozastaviť platnosť zmluvy alebo transakcie, ak je v rozpore s ustanoveniami o konflikte záujmov. Môže tiež uložiť povinnosť zaplatiť sumu, rovnajúcu sa výške benefitu vzniknutého v dôsledku porušenia mestskej charty.

Majetkové priznania

Ďalšou pôsobnosťou COIB je oblasť kontroly majetkových priznaní. Približne 7000 z 300 tisíc zamestnancov spadajúcich do pôsobnosti COIB je povinných podať majetkové priznania. V priznaní sa uvádzajú všetky príjmy, dary, vlastníctvo nehnuteľností, investície, príslušnosť k politickej strane. Všetky priznania sú prístupné verejnosti. COIB vykonáva kontrolu záznamov, najmä skutočností, ktoré by mohli znamenať konflikt záujmov. V prípade zistení konfliktu záujmov podá podnet na vyšetrovanie. Ďalej kontroluje či boli výkazy odovzdané a správne vyplnené. COIB nekontroluje súlad deklarovaných informácii so skutočnosťou.

3.5.3. Zhrnutie k disciplinárnej zodpovednosti v USA

Napriek odlišnostiach právneho systému, považujeme viaceré prvky disciplinárnej zodpovednosti v USA za inšpirujúce. Predovšetkým, podľa vyjadrení viacerých kompetentných inštitúcii (boli interviovaní predstavitelia prokuratúry, Ministerstva spravodlivosti, COIB, OEG, mimovládne organizácie), disciplinárna zodpovednosť je najčastejšie uplatňovanou zodpovednosťou. Menej často je teda vyvodzovaná trestná zodpovednosť a zodpovednosť za škodu. Aj vzhľadom na uvedené je dôraz kladený na jej právnu úpravu a inštitucionálne zabezpečenie. Pozornosť je venovaná predovšetkým prevencii pred porušovaním povinností a pred nedodržiavaním obmedzení a to vo forme vzdelávania a poradenstva (predbežné stanoviská). Každý z uvedených systémov, vrátane systémov na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti príslušníkov zákonodarnej moci, ktorá však nie je predmetom tejto analýzy, je zabezpečený osobitnou inštitúciou. Dôraz sa kladie na výber jej predstaviteľov z hľadiska nezávislosti, bezúhonnosti a osobnej integrity. Takáto inštitúcia je vybavená profesionálnym aparátom. Zabezpečuje úlohy v oblasti

prevencie, prešetrovania porušenia povinností, vyvodzovania zodpovednosti a kontroly povinnosti podať majetkové priznanie.

3.6. Porovnanie slovenskej právnej úpravy a praxe so zahraničnými príkladmi, závery k disciplinárnej zodpovednosti

1. V sledovaných krajinách (Nemecko, Rakúsko, Spojené štáty americké) je disciplinárna zodpovednosť najviac uplatňovaným druhom zodpovednosti a teda kľúčovým nástrojom na prevenciu a sankcionovanie porušovania služobných a pracovných povinností zamestnancov a funkcionárov verejnej správy. V Slovenskej republike disciplinárna zodpovednosť neexistuje, úprava existujúca do roku 2006 bola vypustená z právnej úpravy.

2. V uvedených krajinách právna úprava obsahuje katalóg povinností a obmedzení sledovanej skupiny verejných činiteľov a na ňu nadväzuje všeobecne formulovaná skutková podstata disciplinárneho deliktu, ktorá postihuje široké spektrum protiprávneho konania, pričom na jej naplnenie postačuje nedbanlivostné zavinenie. V slovenskom právnom poriadku je jednak v zákonoch a v nadväznosti na ne v služobných a pracovných poriadkoch obsiahnutý zoznam povinností a obmedzení štátnych a verejných zamestnancov, avšak nenadväzuje na ne úprava skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu.

3. Na hmotnoprávnu úpravu v uvedených krajinách nadväzuje podrobná procesná úprava. Disciplinárne previnenia zisťujú a sankcie ukladajú buď správne orgány alebo osobitné inštitúcie. V Nemecku a Rakúsku prichádza do úvahy preskúmanie disciplinárneho rozhodnutia súdom. Slovenský právny poriadok neupravuje právomoc a kompetenciu orgánov prešetrovať a rozhodovať o disciplinárnom previnení.

4. Na hmotnoprávnu a procesnú úpravu v sledovaných krajinách nadväzuje právna úprava sankcií za spáchanie disciplinárneho deliktu. Možné sankcie zahŕňajú pokarhanie, rôzne formy peňažných trestov (jednorazové alebo opakované zníženie platu) až po prepustenie zo služobného pomeru. Sankcie môžu byť uložené aj úradníkom na dôchodku. Slovenský právny poriadok, keďže neupravuje disciplinárnu zodpovednosť, neupravuje sankcie za disciplinárne previnenie. Jedinou a krajnou sankciou je pracovnoprávny inštitút okamžitého skončenia pracovného pomeru pre závažné porušenie pracovnej disciplíny. Uvedené je však najtvrdšou sankciou, pričom slovenský právny poriadok neupravuje a aplikačná prax neuplatňuje zvyšnú škálu „mäkších“ sankcií, ktoré by mohli efektívne prispieť k regulácii nežiaduceho správania. Zároveň by sme pre funkčnosť systému disciplinárnej zodpovednosti považovali za vhodné, aby anonymizované rozhodnutia o disciplinárnych previneniach boli zverejňované. Prispelo by to jednak k už spomenutej kontrole, ale tiež k prevencii pred páchaním disciplinárnych deliktov.

5. Právna úprava v uvedených krajinách je doplnená (najmä v USA) špecifickým inštitucionálnym zázemím – orgánom, s osobitými kompetenciami v disciplinárnej zodpovednosti. Uvedené kompetencie sa týkajú najmä prevencie (vzdelávanie, predbežné stanoviská), ďalej prešetrovania disciplinárneho deliktu a prípadného ukladania sankcii. Dôraz sa kladie na výber predstaviteľov uvedených inštitúcii. Na Slovensku, okrem služobných úradov včlenených v rámci existujúcich orgánov verejnej správy, neexistujú iné, špecifické orgány alebo orgán, ktorý by bol externým prvkom pri preverovaní disciplinárneho deliktu. Neexistuje systém prevencie pred zlyhaním porušenia povinností a obmedzení.

Z uvedeného vyplýva, že vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti musí byť zabezpečené viacprvkovým systémom, pozostávajúcim z hmotnoprávnej úpravy, úpravy procesných pravidiel a

inštitucionálneho zabezpečenia. V kvalitatívnej rovine možno zdôrazniť prevenciu, efektívne vyvodzovanie zodpovednosti, evidenciu majetkových priznaní a deklarovanie konfliktu záujmov, doplneného ochranou whistleblowerov a prístupom k informáciám. Na Slovensku väčšina kľúčových pilierov uvedeného systému úplne absentuje.

4. Trestná zodpovednosť verejných činiteľov

4.1. Právna úprava trestnej zodpovednosti týkajúca sa verejných činiteľov

Pojem verejný činiteľ na účely Trestného zákona je vymedzený v § 128 ods. 1. Je ním napríklad prezident, poslanec NR SR, člen vlády, sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy, zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu, osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy, notár, súdny exekútor, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená. Presné vymedzenie uvádzame v kapitole č. 1.

Ustanovenie § 128 ods. 1 Trestného zákona stanovuje, že pre trestnú zodpovednosť verejného činiteľa sa vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou[36].

Verejní činitelia sa môžu pri výkone svojej funkcie dopustiť najmä týchto trestných činov:

<u>Zneužívanie právomoci verejného činiteľa (§ 326 Trestného zákona)</u>

Podľa § 326 ods. 1 Trestného zákona *„Verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech,*
a) vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu,
b) prekročí svoju právomoc, alebo
c) nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.“

Vykonávaním právomoci spôsobom odporujúcim zákonu je napr. porušenie zákona verejným činiteľom. Prekročením právomoci je napr. vykonávanie činnosť, ktorá patrí do právomoci iného verejného činiteľa. Nesplnením povinnosti, ktorá vyplýva z jeho právomoci je napr. nesplnenie povinnosti verejného činiteľa, ktorú mu ukladá právny predpis alebo ktorá vyplýva z jeho pracovnej alebo funkčnej náplne.

Ako už bolo uvedené vyššie, za spáchanie tohto trestného činu môže byť verejnému činiteľovi uložený trest odňatia slobody na dva roky až päť rokov (§ 326 ods. 1), ak však tento trestný čin spácha za kvalifikovaných okolností – napr. závažnejším spôsobom konania, z osobitného motívu, ak ním spôsobí značnú škodu alebo ťažkú ujmu na zdraví či smrť – môže mu byť uložený trest odňatia slobody až na 20 rokov (§ 326 ods. 2, 3 a 4).

Zákon však zároveň uvádza, že aby prišlo k spáchaniu trestného činu, vyššie uvedeného konania sa musí verejný činiteľ dopustiť „v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech“. Ide teda o úmyselný čin a úmysel musí byť verejnému činiteľovi preukázaný.

Podľa judikatúry súdov nemusí ísť iba o materiálnu škodu, ale môže ísť aj o škodu nemateriálnu (napríklad poškodenie práv osoby alebo poškodenie zdravia). Úmysel spôsobiť škodu alebo zadovážiť prospech je pohnútkou páchateľa a preto je trestný čin spáchaný, ak verejný činiteľ vedený touto pohnútkou napríklad nesplní svoju povinnosť – nie je potrebné, aby škoda skutočne vznikla alebo aby páchateľ sebe alebo inému skutočne zadovážil neoprávnený prospech. Zadováženie neoprávneného prospechu sebe alebo inému je akékoľvek neoprávnené zvýhodnenie, na ktoré by páchateľ alebo iná osoba nemali právo (napr. nestíhanie páchateľa trestného činu, neoprávnené zvýhodnenie pri pridelení bytu alebo pri prijatí na vysokú školu).

[36] Poznámky k jednotlivým skutkovým podstatám trestných činov sú vybrané z diela resp. spracované na základe diela Samaš, O. – Stiffel, H. – Toman, P.: Komentár k Trestnému zákonu. Systém ASPI.

Podľa § 128 ods. 1 Trestného zákona platí podmienka, že trestný čin musí byť spáchaný v súvislosti s právomocou a zodpovednosťou verejného činiteľa. Táto právomoc musí vyplývať z ústavy alebo zo zákonov. Právomocou verejného činiteľa je najmä rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Podľa výkladu Generálnej prokuratúry SR musí takéto rozhodovanie o právach a povinnostiach obsahovať „prvok moci a prvok rozhodovania".

Výkonom právomoci verejného činiteľa sú napríklad

- formálne individuálne právne akty, ako napr. rozsudky, uznesenia, príkazy a súhlasy súdov vydané podľa Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku, uznesenia a ďalšie akty orgánov prípravného konania vydané podľa Trestného poriadku, rozhodnutia a ďalšie akty správnych orgánov vydané podľa zákona o správnom konaní,
- neformálne rozhodnutia zasahujúce najmä do osobnej slobody, napr. predvedenie osoby a zisťovanie jej totožnosti, výzva požadujúca aktívne konanie občana alebo požadujúca, aby sa určitého konania zdržal,
- plnenie zákonom uložených povinností verejných činiteľov, napr. povinnosť vykonávať určité procesné úkony, povinnosť vydať rozhodnutia v zákonom stanovenej lehote, povinnosť zakročiť, ak je páchaný trestný čin alebo priestupok atď.

<u>Marenie úlohy verejným činiteľom (§ 327 Trestného zákona)</u>

Podľa § 327 ods. 1 Trestného zákona *„Verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí splnenie dôležitej úlohy, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky."*

Podľa § 327 ods. 2 Trestného zákona *„Odňatím slobody na jeden rok až päť rokov sa páchateľ potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 a spôsobí ním značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok."*
Tento trestný čin môže verejný činiteľ spáchať iba vtedy, ak poruší povinnosti verejného činiteľa, ktoré majú za následok zmarenie splnenia „dôležitej úlohy". Na spáchanie tohto trestného činu nie je potrebné, aby mal verejný činiteľ úmysel zmariť dôležitú úlohu, ale stačí, ak konal z nedbanlivosti. Zmarenie splnenia úlohy sa vykladá ako znemožnenie jej splnenia v čase, keď mala byť splnená.

Podľa predchádzajúceho Trestného zákona č. 140/1961 Zb. sa za trestný čin považovalo, ak verejný činiteľ z nedbanlivosti splnenie dôležitej úlohy „podstatne sťažil", avšak nový Trestný zákon č. 300/2005 Zb. túto situáciu zo skutkovej podstaty trestného činu vypustil.

Pri aplikácii tejto skutkovej podstaty je kľúčový pojem „dôležitá úloha". Komentár k Trestnému zákonu uvádza, že „či v konkrétnom prípade ide o dôležitú úlohu, treba zisťovať z jej významu z hľadiska štátu, spoločnosti, organizácie alebo inštitúcie, v ktorej je verejný činiteľ činný a ktorej úloh sa splnenie týka".

Novela Trestného zákona účinná od 1. 9. 2011 zavádza nové ustanovenie § 327a Trestného zákona, teda novú skutkovú podstatu v rámci Marenia úlohy verejným činiteľom.

V zmysle uvedeného ustanovenia[37]: *Verejný činiteľ, ktorý z nedbanlivosti pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci, a*

a) spôsobí tým škodu veľkého rozsahu, alebo
b) spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb
potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

Z uvedeného vyplýva, že ide o nedbanlivostný trestný čin, ktorého sa verejný činiteľ musí dopustiť pri výkone svojej právomoci, konkrétne pri nakladaní s majetkom štátu, obce, vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie. Následkom uvedeného trestného činu musí byť škoda veľkého rozsahu alebo ťažká ujma na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb. Škodou veľkého rozsahu je 500 násobok malej

[37] Znenie ustanovenia nebolo v čase dokončovania tejto publikácie ešte zverejnené v Zbierke zákonov. Vychádzame teda zo znenia, publikovaného na stránkach Národnej rady Slovenskej republiky

škody, ktorá predstavuje 266 €, teda 133 000 €. Naše hodnotenie tohto nového ustanovenia z hľadiska budúcej aplikačnej praxe je uvedené v nasledovnej kapitole.

Porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku (§ 237 Trestného zákona)

Podľa § 237 ods. 1 Trestného zákona *„Kto inému spôsobí malú škodu tým, že poruší všeobecne záväzným právnym predpisom ustanovenú povinnosť alebo povinnosť uloženú právoplatným rozhodnutím súdu alebo vyplývajúcu zo zmluvy opatrovať alebo spravovať cudzí majetok, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“*

Povinnosť opatrovať alebo spravovať cudzí majetok môže vyplývať zo všeobecne záväzného právneho predpisu, z rozhodnutia súdu, alebo aj zo zmluvy. Povinnosť spravovať majetok obce má napríklad starosta obce, o ktorom zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ustanovuje, že je štatutárnym orgánom obce. Za majetok sa považujú nielen veci, ale aj iné majetkové hodnoty (napr. pohľadávky). Porušenie povinnosti môže nastať nielen konaním, ale aj opomenutím (nekonaním). Porušením povinnosti musí byť zároveň spôsobená „malá škoda“ – teda najmenej 266 €. Za škodu sa považuje akékoľvek zmenšenie hodnoty opatrovaného alebo spravovaného majetku, vrátane toho, ak nenastane obvyklý prírastok na majetku. Nie je podstatné, či sa páchateľ obohatil alebo nie, podstatný je vznik škody.

Tento trestný čin je úmyselným trestným činom – t.j. páchateľovi treba preukázať, že chcel porušiť svoje povinnosti alebo že vedel, že svojím konaním alebo nekonaním môže tieto povinnosti porušiť, a pre prípad že sa tak stane, bol s tým uzrozumený.

Trestného činu porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku sa možno dopustiť aj z nedbanlivosti. Aby bolo konanie trestným činom, musí byť nedbanlivostným konaním spôsobená „značná škoda“ – t.j. najmenej 26 600 €. Podľa § 238 Trestného zákona *„Kto z nedbanlivosti inému spôsobí značnú škodu tým, že poruší všeobecne záväzným právnym predpisom ustanovenú povinnosť alebo povinnosť uloženú právoplatným rozhodnutím súdu opatrovať alebo spravovať cudzí majetok, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“*

Machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (§ 266 Trestného zákona)

Podľa § 266 ods. 1 Trestného zákona *„Kto v súvislosti s verejným obstarávaním alebo verejnou dražbou v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému prospech koná v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom o verejnom obstarávaní alebo verejnej dražbe alebo dojedná niektorému súťažiteľovi alebo účastníkovi verejnej dražby prednosť alebo výhodnejšie podmienky na úkor iných súťažiteľov alebo účastníkov verejnej dražby, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až tri roky.“*

Podľa § 267 Trestného zákona *„Kto sa dopustí machinácií v súvislosti s verejným obstarávaním tým, že*
a) závažnejším spôsobom konania prinúti iného, aby sa zdržal účasti na verejnom obstarávaní,
b) inému poskytne, ponúkne alebo sľúbi majetkový alebo iný prospech za to, že sa zdrží účasti na verejnom obstarávaní, alebo
c) žiada alebo prijme majetkový alebo iný prospech za to, že sa zdrží účasti na verejnom obstarávaní, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.“

Obdobne je podľa § 268 Trestného zákona trestným činom aj konanie osoby, ktorá sa dopustí machinácií v súvislosti s verejnou dražbou veci tým, že závažnejším spôsobom konania prinúti iného, aby sa zdržal účasti na podávaní návrhov pri dražbe, inému poskytne, ponúkne alebo sľúbi majetkový alebo iný prospech za to, že sa zdrží podávania návrhov pri verejnej dražbe, alebo žiada alebo prijme majetkový alebo iný prospech za to, že sa zdrží podávania návrhov pri verejnej dražbe.

Ustanovenia § 266 až 268 Trestného zákona chránia záujem na zákonnom vykonávaní verejného obstarávania alebo dražby, najmä transparentnosť a nediskriminovanie uchádzačov a záujemcov pri verejnom obstarávaní a verejných dražbách.

Obstarávatelia sú povinní pri zadávaní zákaziek a uzatváraní zmlúv používať postupy podľa zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní – a to konkrétne verejnú súťaž, užšiu súťaž, rokovacie konania alebo súťažný dialóg (§ 24 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní), vyhlasovať verejné obstarávanie zákonom stanoveným spôsobom a zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi.

Za prednosť sa považuje akékoľvek zvýhodnenie niektorého súťažiteľa alebo účastníka verejnej dražby tým, že sa mu zabezpečí časový predstih pred inými uchádzačmi alebo súťažiteľmi (napr. skoršie oznámenie termínu verejnej súťaže alebo verejnej dražby niektorému účastníkovi, než je termín verejne vyhlásený). Výhodnejšími podmienkami sú napríklad informácie, ktoré zvýhodňujú niektorého súťažiteľa alebo účastníka pred ďalšími. Pri verejnej súťaži môže ísť napríklad o oznámenie bližších podrobností o predpokladanom investičnom celku iba niektorým účastníkom súťaže. Pri verejnej dražbe môže ísť napríklad o nepripustenie niektorého z účastníkov na verejnú dražbu, hoci splnil všetky predpísané podmienky.

Páchateľom tohto trestného činu môže byť nielen osoba, ktorá má povinnosti pri organizovaní verejného obstarávania alebo verejnej dražby, ale aj akákoľvek iná osoba.

Sprenevera (§ 213 Trestného zákona)

Podľa § 213 ods. 1 Trestného zákona *„Kto si prisvojí cudziu vec, ktorá mu bola zverená, a spôsobí tak na cudzom majetku škodu malú, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“*

Prisvojenie veci je podľa § 130 ods. 4 Trestného zákona odňatie veci z dispozície vlastníka alebo inej osoby, ktorá ju má oprávnene, a to bez súhlasu vlastníka alebo tejto osoby a s úmyslom s ňou nakladať ako s vlastnou vecou.

Podľa § 130 ods. 3 Trestného zákona sa zverenou vecou rozumie vec vo vlastníctve inej osoby, ktorú má páchateľ na základe zmluvy v oprávnenom užívaní alebo z dôvodov plnenia určitých úloh v držbe so záväzkom použiť ju len na dohodnutý účel alebo za dohodnutých podmienok ju vlastníkovi vrátiť. Vec možno považovať za zverenú páchateľovi, ak mu bola odovzdaná do faktickej moci (do držby) s tým, aby s vecou nakladal určitým spôsobom. Osoba, ktorá vec zverila, nemusí byť jej vlastníkom. Zverenou vecou sú napríklad peniaze, ktoré má zamestnanec pošty doručiť príjemcovi, batožina v úschovni batožín, vec odovzdaná do opravy, ale napríklad aj majetok obce, ktorého správu vykonáva starosta obce.

Podľa komentára k Trestnému zákonu si páchateľ prisvojí vec, ktorá mu bola zverená, ak s ňou naloží v rozpore s účelom, na ktorý mu bola cudzia vec daná do opatrovania alebo do dispozície, a to spôsobom, ktorý marí základný účel zverenia. Sprenevera je trestným činom, ak je na cudzom majetku spôsobená malá škoda – t.j. najmenej 266 €. Na spáchanie trestného činu sprenevery sa vyžaduje úmysel páchateľa, ktorý môže vzniknúť aj neskôr, nie hneď pri zverení veci.

Podľa § 213 ods. 2 Trestného zákona sa páchateľ potrestá vyšším trestom odňatia slobody (na jeden rok až päť rokov) aj vtedy, ak spácha čin uvedený v odseku 1 ako osoba, ktorá má osobitne uloženú povinnosť chrániť záujmy poškodeného. Za osobu, ktorá má osobitne uloženú povinnosť hájiť záujmy poškodeného, možno podľa komentára k Trestnému zákonu považovať len takého páchateľa, ktorého hlavnou úlohou podľa pracovného, funkčného alebo iného právneho vzťahu k poškodenému je starostlivosť o zabezpečenie záujmov poškodeného. Taká osobitná povinnosť môže vyplývať z právneho predpisu alebo zo zmluvy.

Za osobu, ktorá má zákonom uloženú povinnosť hájiť záujmy poškodeného, možno považovať napríklad starostu obce. Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení je starosta štatutárnym orgánom obce – a to aj v majetkovoprávnych vzťahoch. Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí orgány obce (teda aj starosta) sú povinné hospodáriť s majetkom obce a majetkom v štátnom vlastníctve, ktorý bol obci zverený, v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia. Podľa § 7 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí orgány obce sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť

a zhodnocovať. Sú povinné najmä udržiavať a užívať majetok, chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím, používať všetky právne prostriedky na ochranu majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi a viesť majetok v predpísanej evidencii. Majetok obce je vo vzťahu k starostovi obce cudzím majetkom, pretože starosta vykonáva iba správu tohto majetku.

Podľa Generálnej prokuratúry sa starostovia obcí dopustili trestného činu sprenevery napríklad v prípadoch, keď:

- starosta použil finančnú hotovosť vo výške okolo 35 000 Sk pochádzajúcu z pokladne obce a z predaja obecného majetku na nezistené účely,
- starosta z rozpočtu obce vyčlenil na svoje odmeny sumu vyše 70 000 Sk, hoci obecné zastupiteľstvo nerozhodlo o jej priznaní,
- starosta zamenil svoju súkromnú nefunkčnú miešačku za funkčnú miešačku obce.

Verejný činitelia sa dopúšťajú aj iných trestných činov, a to najmä trestných činov korupcie. Táto trestná činnosť bola predmetom záujmu iných analýz, preto sa v našej analýze venujeme vyššie uvedeným trestným činom a nie trestným činom korupcie.

4.2. Skúsenosti z aplikačnej praxe

Komplexné a objektívne zhodnotenie aplikačnej praxe pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti verejných činiteľov je nad rámec zámeru tejto analýzy a vyžadovalo by si väčší rozsah. Preto sa v tejto časti zameriame na niektoré aspekty a to najmä s dôrazom na problematické, sporné inštitúty.

Ako bolo uvedené v kapitole č. 2, verejná mienka o vyvodzovaní zodpovednosti, a to trestnoprávnej, voči verejným činiteľom je mimoriadne nepriaznivá. Inak povedané, viaceré prieskumy verejnej mienky potvrdzujú nespokojnosť s vyšetrením a trestaním verejných činiteľov ako páchateľov trestných činov.

Zaujímavé sú v tejto súvislosti štatistické ročenky Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Zamerali sme sa v nich na 2 skutkové podstaty, ktoré sú v druhom diele ôsmej hlavy uvedené ako „Trestné činy verejných činiteľov“. Dôvodom je, že v týchto skutkových podstatách sa dá zo štatistík zistiť počet odsúdených verejných činiteľov. Neznamená to však úplnú informáciu o počte odsúdených verejných činiteľov, pretože tí sa samozrejme dopúšťajú aj iných skutkov, kvalifikovaných napríklad ako sprenevera, porušovanie povinností pri správe cudzieho majetku, krádež, korupčné trestné činy a pod. „Trestné činy verejných činiteľov“ obsiahnuté v druhom diele ôsmej hlavy však možno, nielen pre nadpis druhého dielu, považovať sa skutkové podstaty, kde sa verejný činiteľ ako špeciálny subjekt predpokladá. Jedná sa o skutkovú podstatu trestného činu *„Zneužívanie právomoci verejného činiteľa“* (§ 326 TZ) a skutkovú podstatu trestného činu *„Marenie úlohy verejným činiteľom“* (§ 327 TZ).

V období desiatich rokov (od roku 2000 až 2009) bolo v Slovenskej republike odsúdených za spáchanie trestného činu *„Zneužívanie právomoci verejného činiteľa“* (§ 326 TZ, predtým § 158 TZ) v priemere 38 verejných činiteľov ročne. Priemerný počet obžalovaných v postavení verejného činiteľa bol pri tom za uvedené obdobie a uvedenú skutkovú podstatu 90 osôb ročne. Najväčší počet z odsúdených verejných činiteľov predstavujú príslušníci policajného zboru, po nich nasledujú starostovia obcí.

V rovnakom období desiatich rokov (od roku 2000 až 2009) bol v Slovenskej republike odsúdený za spáchanie trestného činu *„Marenie úlohy verejným činiteľom“* (§ 327 TZ, predtým § 159 TZ) v priemere 1 verejný činiteľ ročne. Priemerný počet obžalovaných v postavení verejného činiteľa bol pritom za uvedené obdobie a uvedenú skutkovú podstatu 2,7 ročne (za obdobie od r. 2006 až 2009 nebol nikto z uvedeného trestného činu obžalovaný).

Uvedené počty odsúdených verejných činiteľov za spáchanie trestných činov verejných činiteľov považujeme za mimoriadne nízke a nezodpovedajúce skutočnému výskytu skutkov zneužívania právomoci či

nedbanlivostného marenia dôležitej úlohy. V čom spočíva príčina tohto rozporu? Ide o nevhodné vymedzenie skutkových podstát alebo je problém v dokazovaní skutkov?

Ďalej uvádzame hodnotenie Generálnej prokuratúry k aplikácii skutkovej podstaty *„Zneužívanie právomoci verejného činiteľa“.* A následne niekoľko informácií k aplikácii skutkovej podstaty *„Marenie úlohy verejným činiteľom“.*

4.2.1. Zneužívanie právomoci verejného činiteľa

Podľa hodnotenia Generálne prokuratúry SR[38] sa nedostatky pri právnom posúdení skutkov verejných činiteľov vyskytli predovšetkým pri konaniach súvisiacich s nakladaním s majetkom štátu alebo obce. Z vyššie uvedených východísk pre túto oblasť právnych vzťahov vyplýva nasledovné:

1/ Nejde o výkon právomoci verejného činiteľa tam, kde pracovník priamo útočí na majetok štátu alebo obce bez ohľadu na to, či išlo o majetok zverený mu na plnenie úloh alebo o iný majetok jeho zamestnávateľa. Pritom nie je podstatné, či ide o vzťah založený pracovnou zmluvou, voľbou alebo menovaním. V týchto prípadoch podľa povahy veci pôjde o niektorý z trestných činov proti majetku.

2/ Nejde o výkon právomoci verejného činiteľa tam, kde pracovník pri porušení predpisov upravujúcich správu majetku štátu alebo obce poškodzuje majetok svojho zamestnávateľa v rámci občianskoprávnych alebo obchodnoprávnych vzťahov a pracovnoprávnych vzťahov na úseku nakladania so mzdovými prostriedkami.

V týchto prípadoch podľa povahy veci bude prichádzať do úvahy posúdenie takého konania ako niektorého z trestných činov proti majetku.

Medzi príklady chybnej aplikácie skutkovej podstaty zneužívanie právomoci verejného činiteľa patria podľa stanoviska Generálnej prokuratúry SR aj nasledovné prípady:

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Piešťanoch evidovanej pod zn. Pv 224/98 príslušník colnej správy Alojz S. bol stíhaný pre trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. c) Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že ako colník na svojom pracovisku v Piešťanoch v čase od 1. apríla do 26. 6. 1997 prevzal v 107 prípadoch od deklarantov sumu spolu 11 600,- Sk, pričom prevzaté čiastky nezaevidoval do registra príjmov ani neodviedol do pokladne, ale si ich ponechal pre vlastnú potrebu.

V tomto prípade konanie A. S. malo byť posúdené len ako trestný čin sprenevery podľa § 248 Tr. zák.

Rozhodovanie o právach a povinnostiach bolo dokončené už určením poplatkov a ich prevzatím od povinných právnických osôb.

Samotné zavedenie správne vyrubených a prevzatých finančných prostriedkov do evidencie a ich odovzdanie do pokladne, či na účet nie je súčasťou výkonu právomoci verejného činiteľa, ide o činnosť administratívneho - správneho charakteru.

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Rimavskej Sobote evidovanej pod zn. Pv 87/96 starosta obce Ján J. bol odsúdený pre trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. b) Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že z rozpočtu obce vyčlenil na svoje odmeny v roku 1993 47 700,- Sk a v roku 1994 26 000,- Sk, hoci obecné zastupiteľstvo nerozhodlo o ich priznaní, čím spôsobil obci škodu vo výške 73 700,- Sk.

V tomto prípade nešlo o trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. b) Tr. zák., ale o trestný čin sprenevery podľa § 248 Tr. zákona.

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Revúcej evidovanej pod zn. Pv 125/99 starosta obce Ing. Marian K. bol stíhaný pre trestný čin

[38] http://www.genpro.gov.sk/zneuzivanie-pravomoci-verejneho-cinitela-a-korupcia--2000--9141/47781s#vi-trestne-ciny-uvedene-v-tretom-oddieli-tretej-hlavy-osobitnej-casti-trestneho-zakona-korupcia-v-zneni-zakona-c-1831999-z-z-ucinneho-od-1-9-1999-spachane-samostatne

zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. c) Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že v čase od 26. 7. 1995 do januára 1997 v štyroch prípadoch finančné hotovosti pochádzajúce

a) z predaja obecného majetku v sume 20 000,- Sk,
b) z účtu obce v sume 4 150,- Sk určené na doplatenie miezd pracovníkom VPP,
c) z pokladne obce v sume 5 775,- Sk určené na vyplatenie miezd pracovníkov VPP, a
d) z pokladne obce v sume 5 500,- Sk určené na vyplatenie prác na dohodu,
použil na nezistené účely, čím obci spôsobil škodu vo výške 35 425,- Sk.

V tomto prípade išlo len o trestný čin sprenevery podľa § 248 ods. 1, 2 Tr. zákona. Starosta obce zverené finančné prostriedky obce nepoužil na určený účel, ale si ich prisvojil.

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Lučenci evidovanej pod zn. Pv 613/96 starosta obce Jozef S. bol stíhaný pre trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že

a) v októbri 1994 v budove obecného úradu namiesto nového plynového sporáka namontoval svoj vlastný starý plynový sporák a nový plynový sporák určený pre obecný úrad namontoval svojej dcére v jej rodinom dome,
b) v priebehu roka 1994 zamenil svoju nefunkčnú miešačku za funkčnú miešačku obce, čím obci spôsobil škodu vo výške 6 638,- Sk.

V tomto prípade išlo len o trestný čin sprenevery podľa § 248 ods. 1 Tr. zák. - starosta obce si prisvojil zverené veci.

Trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona (podľa predchádzajúcej právnej úpravy § 158) býva spáchaný aj v súbehu s inými trestnými činmi, a to najmä majetkovými trestnými činmi, násilnými trestnými činmi a trestnými činmi korupcie. Za takto spáchaný trestný čin zneužívania právomocí verejného činiteľa v súbehu s iným trestným činom vyjmúc trestné činy korupcie (ďalej len Súbeh) bolo ročne stíhaných približne 50 osôb (za obdobie 5 rokov 1996 až 2000).

Ako príklady správnej aplikácie pri súbehu prokuratúra uvádza:

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Brezne evidovanej pod zn. Pv 198/99 pracovníčka obvodného úradu, oddelenia sociálnych vecí, Viera D. bola odsúdená pre trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. a podvodu podľa § 250 ods. 1, 2 Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že v období rokov 1991 až 1996 rozhodujúc o jednorazovom peňažnom príspevku pre sociálne neprispôsobivé osoby, v 68 prípadoch jednotlivým osobám nechala podpísať nevypísané výdavkové pokladničné doklady bez uvedenia sumy, pričom im vyplatila sumy nižšie ako neskôr do jednotlivých dokladov uviedla, prípadne nevyplatila žiadny príspevok, čím spôsobila škodu vo výške 44 460,- Sk.

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Humennom evidovanej pod zn. Pv 222/00 pracovník colnej správy Peter H. bol odsúdený pre trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. a trestného činu sprenevery podľa § 248 ods. 1, 3 Tr. zák. na tom skutkovom základe, že v rokoch 1998 a 1999 v 55 prípadoch vystavil pre odberateľov dovezeného tovaru falošné potvrdenia o zaplatení colného poplatku, pričom prevzaté poplatky si ponechal pre vlastnú potrebu, čím spôsobil colnému úradu škodu vo výške 302 000,- Sk.

Príklady nesprávnej aplikácie pri súbehu:

• Vo veci Okresnej prokuratúry vo Svidníku evidovanej pod zn. Pv 286/00 starosta obce Mikuláš P. bol odsúdený okrem iného pre trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. a trestného činu sprenevery podľa § 248 ods. 1, 2 Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že v roku 1999 bez súhlasu obecného zastupiteľstva vyplatil odmeny - zástupcovi starostu 1 890,- Sk, administratívnej pracovníčke 9 300,- Sk, upratovačke 4 800,- Sk

a sebe 18 900,- Sk, čím obci spôsobil škodu vo výške 34 890,- Sk.

V tomto prípade nešlo o trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 Tr. zák. ale len o trestný čin sprenevery podľa § 248 ods. 1, 2 Tr. zákona. Z odsudzujúceho rozhodnutia vyplýva, že starosta vedel o tom, že o odmenách muselo rozhodnúť obecné zastupiteľstvo podľa § 5 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. v prípade starostu a na základe schváleného poriadku odmeňovania pracovníkov obce (§ 11 ods. 4 písm. ch) zákona č. 369/1990 Zb.) alebo na základe všeobecného ustanovenia (§ 11 ods. 1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.) v prípade ostatných zamestnancov obecného úradu.

Ak teda starosta vedel, že o odmenách musí podľa zákona rozhodnúť obecné zastupiteľstvo, z toho a contrario vyplývala jeho zákonná povinnosť o také rozhodnutie požiadať obecné zastupiteľstvo za predpokladu, že chcel odmeny vyplatiť. Svojvoľným opomenutím tejto svojej povinnosti uviedol do omylu obecné zastupiteľstvo a vyplatením odmien spôsobil obci škodu.

• Vo veci Okresnej prokuratúry v Nitre evidovanej pod zn. 2 Pv 1103/00 príslušník colnej správy Roman K. bol právoplatne odsúdený pre trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. a sprenevery podľa § 248 ods. 1, 2 Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že ako colník zaradený na Colnici Nitra - Pošta 16. 8. 1999 prevzal od pracovníčky s. r. o. A. L. sumu 28 247,- Sk na zaplatenie colného dlhu, pričom uvedenú sumu neodviedol na účel colného úradu ale si ju ponechal pre vlastnú potrebu. V tomto prípade išlo len o trestný čin sprenevery podľa § 248 Tr. zákona.

• Vo veci Okresnej prokuratúry vo Svidníku evidovanej pod zn. Pv 41/00 starosta obce Štefan H. bol odsúdený pre trestné činy zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 158 ods. 1 písm. a) Tr. zák. a trestného činu sprenevery podľa § 248 ods. 1, 3 Tr. zák. v podstate na tom skutkovom základe, že v roku 1999 si ponechal pre seba daň zaplatenú obci rolníckym družstvom v sume 70 000,- Sk, v roku 1999 si ponechal sumu 2 400,- Sk utŕženú predajom palivového dreva z majetku obce občanom H. Dž. a V. J., v roku 1999 postupne vyberal z účtu obce finančné prostriedky, z ktorých si ponechal sumu 45 000,- Sk. V tomto prípade išlo len o trestný čin sprenevery podľa § 248 ods. 1, 3 Tr. zákona.

V nadväznosti na uvedené príklady je potrebné opätovne zdôrazniť, že skutková podstata zneužívania právomoci verejného činiteľa je aplikovaná v prípadoch, ak je trestný čin spáchaný v súvislosti s právomocou a zodpovednosťou verejného činiteľa. Táto právomoc musí vyplývať z ústavy alebo zo zákonov. **Právomocou verejného činiteľa je najmä rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Podľa výkladu Generálnej prokuratúry SR musí takéto rozhodovanie o právach a povinnostiach obsahovať „prvok moci a prvok rozhodovania**“.

Uvedené možno doplniť aj uznesením Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tz 22/2004, ktorým podľa § 268 ods. 1 Trestného poriadku zamietol sťažnosť pre porušenie zákona, ktorú podal generálny prokurátor Slovenskej republiky proti právoplatnému rozhodnutiu prokurátora okresnej prokuratúry. V odôvodnení tohto uznesenia sa okrem iného uvádza, že *„...Aby obvinený mohol byť považovaný za verejného činiteľa nepostačuje len správne zistenie, že v čase činu bol voleným funkcionárom samosprávy, primátorom mesta B., a že sa podieľal na plnení úloh spoločnosti a štátu, ktorými treba rozumieť výkon dôležitých verejných funkcií. Súčasne by musela byť totiž splnená aj podmienka, že používal pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená. Chápanie pojmu právomocí obvineného v súvislosti s odplatným prevodom nehnuteľného majetku mesta na právnickú osobu v podanom mimoriadnom opravnom prostriedku nie je správne. Jeho kritériom totiž nie je to, o plnenie akej z úloh mesta ktoré obvinený zastupoval navonok išlo, ani to, že v majetkovoprávnom vzťahu zastupoval jeho obyvateľov, v záujme ktorých bol povinný konať. Nesporne išlo o konanie, ktoré malo širší spoločenský dosah a dotýkalo sa verejného záujmu, avšak pojem právomoci musí*

v sebe vždy zahrňovať prvok moci a rozhodovania.... Názor sťažovateľa, že zákon v tejto spojitosti primátorovi priznáva konkrétne právomoci, ktoré sú sčasti obmedzené kompetenciou mestského zastupiteľstva schvaľovať zmluvné prevody nehnuteľného majetku [§ 9 ods. 2 písm. a) Zákona o majetku obcí] prehliada, že prvok rozhodovania a moci podľa zákona prináleží práve spomenutému zastupiteľskému zboru, ktorého rozhodnutia vykonáva primátor ako výkonný orgán hlavného mesta."

Z vyššie uvedeného vyplýva, že ak sa verejný činiteľ dopustí trestného činu zneužívajúc na to svoje postavenie, zamestnanie, funkciu, prístup k zdrojom a dôveru, ktorá mu bola zverená, nemusí sa dopustiť trestného činu verejných činiteľov. Pokiaľ nespácha trestný čin v súvislosti s právomocou rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb a takéto rozhodovanie neobsahuje „prvok moci a prvok rozhodovania", môže byť jeho konanie kvalifikované, ako sa uvádza v správe Generálnej prokuratúry SR „len" ako napr. sprenevera, podvod, krádež, porušovanie povinností pri správe cudzieho majetku a pod.

Pri kvalifikovaní trestného činu napr. podvod, sprenevera, krádež spáchaná občanom alebo verejnými činiteľmi v rámci výkonu svojich pracovných povinností, vnímame významný rozdiel. Napríklad zneužitie verejných zdrojov verejným činiteľom (napríklad obecného majetku starostom) vykazuje vyššiu mieru spoločenskej nebezpečnosti než napríklad sprenevera spáchaná predavačkou v predajni i keď je takto spáchaný skutok kvalifikovaný podľa § 213 ods. 2, písm. c), (predtým 248, ods. 4 písm. a)), teda ako osoba, ktorá má osobitne uloženú povinnosť chrániť záujmy poškodeného. Rozdiel je evidentný aj vo výške trestov, ktoré zákon predpokladá pri uvedených skutkových podstatách, kedy vyššie a viac druhov trestov zákon predpokladá pri trestnom čine zneužitia právomoci verejným činiteľom ako napr. pri sprenevere. Nespochybňujeme potrebu diferencovať ako závažnejšie konanie to, keď verejný činiteľ koná v rámci výkonu svojej právomoci a je teda kumulovane prítomný prvok moci a rozhodovania. Zároveň však považujeme za nedostatočné, že ostatné protiprávne konania verejných činiteľov, spáchané pri výkone ich funkcie, sú kvalifikované ako trestné činy so všeobecným subjektom (môže ich spáchať každá trestne zodpovedná osoba), teda bez rozdielu na skutočnosť, že boli spáchané verejnými činiteľmi, ktorí pri tom zneužili svoje postavenie, zamestnanie, funkciu.

V praxi sa stretáme aj s odmietnutými trestnými oznámeniami, veľakrát z dôvodov, že skutok nie trestným činom. Ako príklad možno uviesť vytvorenie uznesenia zastupiteľstva, ktoré však nikdy nebolo schválené, a to za účelom získania dotácie starostom obce, ktoré nebolo kvalifikované ako trestný čin, ale ako administratívne pochybenie. Ako ďalší príklad možno uviesť oslobodzujúci rozsudok odvolacieho súdu, ktorým bol zrušený prvostupňový odsudzujúci rozsudok voči exstarostovi za to, že sfalšoval zápisnicu z mestského zastupiteľstva týkajúcu sa voľby viceprimátorov. Odvolací súd skonštatoval, že ku skutku síce došlo, avšak poľahčujúce okolnosti podľa neho prevyšujú dôsledky konania a podľa súdu tak nešlo ani o prečin, ani o priestupok. Uvedené a mnohé ďalšie príklady poukazujú na fakt, že protiprávne konanie verejných činiteľov nie je zo strany orgánov činných v trestnom konaní stíhané ako oznámený trestný čin, ale ani prekvalifikované na iný trestný čin a vec je vybavená bez vyvodenia zodpovednosti.

V zmysle stanoviska Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky[39] dokazovanie nebolo tou okolnosťou, v dôsledku ktorej dochádzalo k zastaveniu trestného stíhania, prípadne oslobodeniu spod obžaloby. Uvedené spôsoby skončenia konkrétnych vecí sa odvíjali od chybného posudzovania formálnych znakov trestného činu a materiálnej stránky trestného činu, aj keď treba uviesť, že nie vždy je možné už v prípravnom konaní dospieť k jednoznačnému záveru o tom, že skutok nebol trestným činom, prípadne že skutok nespáchal

[39] http://www.genpro.gov.sk/zneuzivanie-pravomoci-verejneho-cinitela-a-korupcia--2000--9141/47781s#vi-trestne-ciny-uvedene-v-tretom-oddieli-tretej-hlavy-osobitnej-casti-trestneho-zakona-korupcia-v-zneni-zakona-c-1831999-z-z-ucinneho-od-1-9-1999-spachane-samostatne

obvinený. Z čiastkových poznatkov Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky vyplýva, že vyšetrovatelia a dozoroví prokurátori by mali venovať osobitnú pozornosť skúmaniu dôkaznej situácie a podkladu rozhodnutia podľa § 160, § 163 Tr. por. v tých prípadoch, v ktorých podklady zadovažovali inšpekčné zložky Ministerstva vnútra SR a Policajného zboru.

V zmysle záverov uvedeného hodnotenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky zistená trestná činnosť verejných činiteľov z hľadiska celkovej kriminality predstavuje nepatrný zlomok, mnohé signály však poukazujú na jej značnú latenciu, napr. výskumy verejnej mienky vykonané domácimi i zahraničnými subjektmi.

V uvedenom hodnotení sa ďalej uvádza: *„Sankcie ukladané súdmi odsúdeným páchateľom sa javia ako nedostatočné. V drvivej väčšine prípadov boli uložené tresty nespojené s výkonom trestu odňatia slobody - tzv. výchovné tresty (podmienečný trest odňatia slobody, peňažný trest, trest zákazu vykonávať konkrétne povolanie alebo ich kombinácia). Len celkom výnimočne boli uložené nepodmienečné tresty odňatia slobody vo výške 3 - 4 rokov. Išlo napr. o skutky právne posúdené podľa § 158 ods. 2 Tr. zák., keď sa pracovníci colnej správy podieľali na colných a daňových deliktoch znamenajúcich státisícové skrátenie cla a daní. Ďalší zásadný nedostatok novely spočíva v tom, že bez náhrady bol vypustený trestný čin porušovania povinností v prevádzke socialistickej organizácie podľa § 129 Tr. zák. Toto ustanovenie umožňovalo trestne postihnúť páchateľa, ktorý okrem iného úmyselne porušil alebo nesplnil dôležitú povinnosť svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie (nemuselo ísť o výkon právomoci) a spôsobil tak väčšiu škodu na majetku v socialistickom vlastníctve. Ak spoločnosť zverí verejným činiteľom značné právomoci a prostriedky (aj finančné), na druhej strane sa musí chrániť pred zneužitím právomoci alebo postavenia osobitným spôsobom. Zvlášť významná je taká ochrana pri nakladaní so zverenými finančnými a hmotnými prostriedkami. Mnohí verejní činitelia z titulu funkcie disponujú rádovo desiatkami až stovkami miliónov korún, hoci pri zneužití funkcie ich postih je rovnaký ako v prípade bežného zlodeja, ktorý však nemá možnosti ani zvláštne podmienky verejného činiteľa priamo disponovať s cudzím majetkom....Nedostatky platnej právnej úpravy majú ďalekosiahle dôsledky. Mierne zákonné sankcie a na ich podklade ukladané nízke tresty nespojené s odňatím slobody znamenajú popretie generálnej prevencie ako jednej zo základných funkcií trestu. Aj preto je dnes zneužitie právomoci a postavenia verejného činiteľa smerujúce k vlastnému alebo cudziemu obohateniu na úkor zverejneného majetku málo rizikovou činnosťou.“*

S uvedenými závermi sa stotožňujeme. Ako bolo uvedené vyššie, **nespochybňujeme potrebu diferencovať ako závažnejšie konanie to, keď verejný činiteľ koná v rámci výkonu svojej právomoci a je teda kumulovane prítomný prvok moci a rozhodovania. Zároveň však považujeme za nedostatočné, že ostatné protiprávne konania verejných činiteľov, spáchané pri výkone ich funkcie, sú kvalifikované ako trestné činy so všeobecným subjektom a s nižšími trestami ako pri zneužívaní právomoci verejného činiteľa, teda bez rozdielu na skutočnosť, že boli spáchané verejnými činiteľmi zneužívajúc na to svoje postavenie, zamestnanie, povolanie alebo funkciu, prípadne nie sú ako trestné činy kvalifikované vôbec.**

4.2.2 Marenie úlohy verejným činiteľom

Druhou zo skutkových podstát verejných činiteľov uvedenú v druhom diele ôsmej hlavy ako Trestné činy verejných činiteľov, je skutková podstata Marenie dôležitej úlohy verejným činiteľom podľa § 327 Trestného zákona (predtým § 159 TZ).

Podľa § 327 ods. 1 Trestného zákona *„Verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí splnenie dôležitej úlohy, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“* V zmysle ods. 2 tohto ustanovenia sa páchateľ potrestá odňatím slobody na jeden rok až päť rokov, ak uvedeným činom spôsobí ním značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok. Na spáchanie tohto trestného činu nie je potrebné, aby mal verejný činiteľ úmysel zmariť

dôležitú úlohu, ale stačí, ak konal z nedbanlivosti. Zmarenie splnenia úlohy sa vykladá ako znemožnenie jej splnenia v čase, keď mala byť splnená.

Ako bolo uvedené vyššie, za obdobie 10 rokov bol na Slovensku odsúdený za spáchanie tohto trestného činu v priemere 1 verejný činiteľ ročne, pričom za obdobie od r. 2006 až 2009 nebol nikto z uvedeného trestného činu obžalovaný. V Českej republike je situácia podobná, i keď štatistiky svedčia o častejšej aplikácii tejto skutkovej podstaty. Zo štatistických ročeniek kriminality Ministerstva spravodlivosti Českej republiky vyplýva, že za obdobie desiatich rokov (od roku 2000 až 2009) bolo odsúdených za spáchanie trestného činu *Maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti* celkom 27 osôb (v roku 2005 bolo odsúdených 19 osôb, v ostatných rokoch bolo odsúdených 0, prípadne 1 osoba).

Uvedené štatistiky vypovedajú buď o nesprávnej a teda nedostatočnej aplikácii uvedenej skutkovej podstaty alebo o jej obsolétnosti.

Ako kľúčové z hľadiska aplikácie uvedenej skutkovej podstaty sa javí pojem „dôležitá úloha". Komentár k Trestnému zákonu uvádza, že „či v konkrétnom prípade ide o dôležitú úlohu, treba zisťovať z jej významu z hľadiska štátu, spoločnosti, organizácie alebo inštitúcie, v ktorej je verejný činiteľ činný a ktorej úloh sa splnenie týka". Uvedené je širokým a všeobecným vymedzením pojmu, ktoré necháva priestor pre tvorivý prístup pri jej aplikácii. Vzhľadom na takmer neaplikovanie uvedenej skutkovej podstaty sa uvedené nejaví ako silná stránka.

V uvedenom kontexte považujeme za zaujímavé rozhodnutie Nejvyššího soudu České republiky z 15. novembra 2005, sp. zn. 7 Tdo 991/2005, v ktorom sa okrem iného uvádza: *„Z těchto skutečností je jednoznačně zřejmé, že obviněná svým rozhodnutím zmařila splnění úkolu činitele působícího ve veřejné správě na úseku územního a stavebního řízení spočívajícího v zabezpečení souladu mezi v této oblasti závaznými právními předpisy odrážejícími veřejný zájem na rozvoji a tedy i využití daného území a realizovanou výstavbou. Protože tento úkol je jedním ze základních úkolů stavebních úřadů a v podstatě stěžejním úkolem územního řízení týkajícího se výstavby budov, nutno tento úkol považovat za důležitý úkol ve smyslu § 159 odst. 1 tr. zák.Vydáním stavebního povolení v rozporu s územním plánem tak obviněná zmařila i základní cíle a úkoly územního plánování, které podle § 1 odst. 2 staveb. zák. má vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí. ...Dovolací soud v této souvislosti poznamenává, že s námitkou zpochybňující naplnění předmětného zákonného znaku spočívajícího ve zmaření splnění „důležitého úkolu" se již správně vypořádal soud prvního stupně, když na str. 4 svého meritorního rozhodnutí uvedl, že důležitým úkolem „je v případě státní správy ve stavebnictví, regulace stavebních aktivit tak, aby byly v co největším souladu s veřejným zájmem"*[40].
K obdobným prípadom dochádza na Slovenku nesporne častejšie ako 11 krát za 10 rokov. Zároveň je zrejmé, že nie každé porušenie zákona alebo iného všeobecne záväzného predpisu by malo byť kvalifikované ako trestný čin. Podobne ako pri vyššie uvedenom rozhodovaní českého súdu je potrebné zvažovať

[40] *„Ve skutkové větě je totiž uvedeno, že obviněná jako vedoucí stavebního úřadu v rozporu s územním plánem vylučujícím v obytné zóně výrobní, velkoobchodní a skladovací činnost včetně dopravních služeb vydala stavební povolení na přístavbu stavebních a technologických částí provozu a hygienického zázemí řeznické a uzenářské firmy Ing. J. L. L. C. a že tím způsobila, že byla realizována stavba, která v dané lokalitě v zájmu občanů zde bydlících podle schválené územně plánovací dokumentace být neměla.... . Zcela jisté je, že v souladu s veřejným zájmem není stavba výrobního podniku v území, které je vyhrazeno bydlení a v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací." ... „Obviněná předmětným stavebním povolením vydaným v rozporu se závaznou částí územního plánu obce J. povolila přístavbu objektu závodu na výrobu řeznických a uzenářských výrobků na pozemcích zařazených do tzv. obecně obytného území obce J., tj. v zóně sloužící k bydlení a umístění základního občanského vybavení, s koeficientem pro zastavění maximálně 30 % plochy pozemku a pro zeleň min. 50 % plochy pozemku a sousedící mj. s tzv. čistě obytným územím, které podle vyhlášky obce J. č. 6/2000 slouží výhradně k bydlení v rodinných domech a dalších formách nízkopodlažní, resp. ve výjimečných případech středněpodlažní zástavby (čl. 6 odst. 2 vyhlášky) s ještě přísnějšími koeficienty pro využití pozemků, a to přístavbu dvoupodlažního objektu ocelové haly značných rozměrů rozprostírající se na celé výměře pozemku o výměře 719 m2 a na převažující části pozemku o výměře 1 932 m2, oba pozemky v katastrálním území H. J., obci J. Nešlo tedy o nějakou „drobnou stavbu", jak uvedla ve svém dovolání obviněná. Navíc je z předloženého trestního spisu zřejmé, že provoz obviněnou povolené přístavby významným způsobem zasáhl do života majitelů okolních staveb, neboť tyto obtěžuje zejména hlukem z kompresorů chladíren a zápachem vznikajícím při zpracování masa. S ohledem na tyto skutečnosti nelze dospět k závěru, že stupeň nebezpečnosti posuzovaného činu obviněné pro společnost je nižší než nepatrný."*

okrem iného aj spoločenskú nebezpečnosť skutku. To však neznamená opodstatnenosť vákua, ktoré vzniklo odstránením disciplinárnej zodpovednosti u niektorých verejných činiteľov a opatrnou a defenzívnou aplikáciou spomínanej skutkovej podstaty v praxi.

Ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, v čase dokončovania tejto analýzy bola v Národnej rade Slovenskej republiky schválená **novela Trestného zákona**, ktorá pridala ku skutkovej podstate Marenie úlohy verejným činiteľom nové ustanovenie. V zmysle nového ustanovenia § 327a, *Verejný činiteľ, ktorý z nedbanlivosti pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci, a a) spôsobí tým škodu veľkého rozsahu, alebo b) spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.*

Predpokladom naplnenia uvedenej skutkovej podstaty je nesplnenie povinností vyplývajúcich z právomocí verejného činiteľa. Ako už bolo uvedené, **právomocou verejného činiteľa je najmä rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Podľa výkladu Generálnej prokuratúry SR musí takéto rozhodovanie o právach a povinnostiach obsahovať „prvok moci a prvok rozhodovania“**. V prípade nakladania s majetkom územných samospráv je rozhodovanie o ňom v právomoci zastupiteľstiev. Starosta obce a predseda Vyššieho územného celku, ako najvyšší orgán výkonnej moci realizuje prejav vôle vo forme právneho úkonu (napr. podpisom zmluvy o prevode). Nerealizuje však v zmysle vyššie uvedeného rozhodovanie o právach a povinnostiach obsahujúce prvok moci. Rovnako judikatúra[41] konštatuje, že úkony starostu týkajúce sa nakladania s majetkom nie sú výkonom jeho právomoci. Právomoc musí vyplývať z ústavy alebo zo zákonov. Vzhľadom na uvedené je možné vyjadriť pochybnosť, či konanie starostu, ktorým z nedbanlivosti nesplní pri správe majetku svoje povinnosti, bude zároveň nesplnením povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci. Na základe judikatúry je možné predpokladať, že nesplnenie takejto povinnosti ako výkon právomoci kvalifikované nebude a teda správanie starostu nebude možné subsumovať pod uvedenú novú skutkovú podstatu. Uvedené konanie nebude možné kvalifikovať ani ako Spreneveru, či Porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku, keďže oba uvedené sú úmyselné trestné činy. Ďalších kategórií verejných činiteľov, uvedených v novej skutkovej postate, by sa však naznačené aplikačné problémy nemali týkať. Starostovia sú však zo všetkých verejných činiteľov subjekty, ktoré sú najčastejšie odsúdené za spáchanie trestných činov.

4.3. Trestnoprávna zodpovednosť v Nemecku

Nemecké trestné právo hmotné je kodifikované v Trestnom zákonníku (*Strafgesetzbuch - StGB*) z roku 1871.[42] Osobitné trestné činy spáchané v súvislosti s úradným postavením sú upravené v tridsiatom oddiele (*Straftaten im Amt*).

Nemecký Trestný zákonník nepozná všeobecnú skutkovú podstatu, ktorá by postihovala široké spektrum rôznych porušení úradných povinností (ako § 326 slovenského TZ alebo § 302 rakúskeho StGB). Tridsiaty oddiel upravuje korupčné delikty a špecifické skutkové podstaty pokrývajúce konkrétne prípady zneužitia úradnej moci alebo porušenia úradných povinností.

Subjekt týchto trestných činov je zväčša úradný činiteľ (*Amtsträger*), pričom ide o širší pojem ako úradník. Pojem úradného činiteľa je vymedzený v § 11 ods. 1 bod 2 StGB a zahŕňa úradníkov (*Beamter*), sudcov, iné osoby vo verejnoprávnom úradnom postavení alebo iné osoby, ktoré boli ustanovené, aby vykonávali úlohy verejnej správy. Táto definícia nezahŕňa poslancov Spolkového snemu (*Bundestag*) a krajinských snemov

[41] Napr. uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tz 22/2004

[42] Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist. Dostupné na internete (aj v anglickom preklade) na http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html.

(*Landtag*). Poslanci obecných zastupiteľstiev (*Gemeindevertretung*) sú považovaní za úradných činiteľov len v prípade, ak vykonávajú úlohy verejnej správy.[43]

4.3.1. Korupčné delikty (§§ 331 – 335 StGB)

Korupčné delikty nie sú primárnym predmetom tejto štúdie a preto na tomto mieste len všeobecne popíšeme skutkové podstaty korupčných deliktov obsiahnuté v nemeckom StGB.

Štyri skutkové podstaty korupcie možno rozdeliť na dve dvojice, ktoré zrkadlovo postihujú aktívnu a pasívnu korupciu.

Trestný čin prijatia výhody (*Vorteilsannahme*) ustanovuje trest odňatia slobody do troch rokov pre úradného činiteľa, ktorý sebe alebo tretej osobe za výkon svojej služby nechá sľúbiť výhodu alebo takúto výhodu prijme. Podobne ako v prípade rovnomenného trestného činu v rakúskom trestnom práve, aj v tomto prípade verejný činiteľ ako protislužbu za prijatie výhody nekoná v rozpore so svojimi povinnosťami.

Ak úradný činiteľ v prospech seba alebo tretej osoby žiada, nechá si sľúbiť alebo prijme výhodu ako protislužbu za to, že vykonal alebo vykoná služobný úkon, ktorým porušil alebo poruší svoje služobné povinnosti, dopúšťa sa trestného činu podplatiteľnosti (*Bestechlichkeit*), za ktorý mu hrozí trest odňatia slobody na šesť mesiacov až päť rokov.

Zrkadlové skutkové podstaty pokrývajúce aktívnu korupciu sú poskytnutie výhody (*Vorteilsgewährung*) a podplácanie (*Bestechung*).

4.3.2. Prekrúcanie práva (§ 339 StGB)

Trestný čin prekrúcania práva (*Rechtsbeugung*) (§ 339 StGB) postihuje protiprávne konanie v rámci súdneho konania a niektorých iných konaní. V zmysle tejto skutkovej podstaty sa trestného činu dopustí *„sudca alebo iný úradný činiteľ alebo rozhodca, ktorý sa pri vedení alebo rozhodovaní právnej veci v prospech alebo neprospech jednej strany dopustí prekrútenia práva“*.[44]

Subjektom teda môže byť sudca, rozhodca alebo aj iný úradný činiteľ. Musí však ísť o rozhodovanie v právnej veci (*Rechtssache*), čo podľa nemeckej právnej teórie v tomto kontexte zahŕňa najmä súdne konanie. Môže ísť aj o konanie pred správnym orgánom, v takom prípade však musí ísť o konanie, v ktorom má úradný činiteľ postavenie podobné sudcovi, a v ktorom proti sebe stoja aspoň dve strany s protichodnými záujmami.[45] Môže teda ísť napríklad o disciplinárne konanie, rozhodovanie štátneho zástupcu, správne konanie pri ukladaní pokuty (*Erlass von Bußgeldbescheiden*), nie však o vyrubovacie konanie v rámci daňovej správy, stavebné konanie, výkon súdnych rozhodnutí alebo bežné správne konanie.[46]

Podľa judikatúry Spolkového súdneho dvora (BGH) nie každá nesprávna aplikácia práva napĺňa túto skutkovú podstatu; musí ísť o porušenie práva (*Rechtsbruch*) v zmysle *„elementárneho porušenia výkonu spravodlivosti“*, pri ktorom úradný činiteľ *„vedome a závažným spôsobom koná v rozpore s právom a zákonom“*.[47] BGH túto skutkovú podstatu vykladá v zásade reštriktívne, čo sa odôvodňuje potrebou chrániť nezávislosť súdnictva.

Ako príklady judikatúry BGH vo veci trestného činu prekrúcania práva možno uviesť nasledovné.[48] V roku 2000 BGH rozhodoval

[43] GÖSSEL, K. H., DÖLLING, D., Strafrecht Besonderer Teil 1, 2. Aufl., C.F.Müller, Heidelberg, 2004, s. 689.

[44] *„Ein Richter, ein anderer Amtsträger oder ein Schiedsrichter, welcher sich bei der Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache zugunsten oder zum Nachteil einer Partei einer Beugung des Rechts schuldig macht, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren bestraft.“* (§ 339 StGB)

[45] ARZT, W., Arzt, G., Strafrecht, besonderer Teil, Gieseking, Bielefeld, 2009, s. 1067.

[46] GÖSSEL, K. H., DÖLLING, D., dielo citované vyššie, s. 675.

[47] *„Nach ständiger Rechtsprechung stellt nicht jede unrichtige Rechtsanwendung eine Beugung des Rechts im Sinne von § 339 StGB dar. Nur der Rechtsbruch als elementarer Verstoß gegen die Rechtspflege soll unter Strafe gestellt sein. Rechtsbeugung begeht daher nur der Amtsträger, der sich bewußt und in schwerwiegender Weise von Recht und Gesetz entfernt.“* BGH, Urteil vom 4. September 2001, Az. 5 StR 92/01; BGHSt 47, 105-116.

[48] Príklady sú citované podľa internetovej encyklopédie Wikipedia.

o predsedovi prvostupňového súdu, ktorý v prospech svojej dcéry vydal predbežné opatrenie, hoci vec spadala do právomoci iného súdu a ako otec navrhovateľky bol aj tak vylúčený. BGH rozhodol, že takéto porušenie procesných predpisov môže naplniť skutkovú podstatu prekrúcania práva.[49]

4.3.3. Ďalšie skutkové podstaty (§§ 310 – 312 StGB)

Ako bolo uvedené vyššie, nemecký StGB nepozná všeobecnú skutkovú podstatu pokrývajúcu rôzne typy porušenia úradných povinností. Okrem korupčných deliktov a trestného činu prekrúcania práva popísaných vyššie pokrývajú nasledujúce skutkové podstaty vždy špecifické zneužitie právomocí v špecifickej situácii. Príkladom možno uviesť nasledovné:

- sexuálne zneužívanie s využitím úradného postavenia (*Sexueller Mißbrauch unter Ausnutzung einer Amtsstellung*) podľa § 174b StGB;
- ublíženie na zdraví v úradnom postavení (*Körperverletzung im Amt*) podľa 340 StGB;
- vynucovanie výpovede (*Aussageerpressung*) podľa § 343 StGB;
- prenasledovanie nevinného (*Verfolgung Unschuldiger*) podľa § 344 StGB;
- výkon rozhodnutia voči nevinnému (*Vollstreckung gegen Unschuldige*) podľa § 345 StGB;
- falošné potvrdenie skutočnosti (*Falschbeurkundung im Amt*) podľa § 348 StGB;
- rôzne druhy porušenia mlčanlivosti alebo dôvery (§ 353a – *Vertrauensbruch im auswärtigen Dienst*; § 353b – *Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht*; § 353d – *Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen*; § 355 – *Verletzung des Steuergeheimnisses*); a
- navedenie podriadeného na trestný čin (*Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat*) podľa § 357 StGB.

http://de.wikipedia.org/wiki/Rechtsbeugung Naposledy navštívené 25. 5. 2010.

[49] NStZ-RR 2001, 243-244.

4.3.4. Štatistiky

Nižšie uvádzame údaje Spolkového kriminalistického ústavu[50] o počte vybraných úradníckych trestných činov za posledné tri roky:

Trestný čin	Rok	Zaznamenané prípady	Zaznamenané prípady na 100 000 obyvateľov	Pomer objasnenosti v %
Prijatie výhody (§ 331 StGB)	2006	695	0,8	93,4
	2007	976	1,2	95,3
	2008	752	0,9	96,4
Podplatiteľnosť (§ 332 StGB)	2006	303	0,4	89,1
	2007	250	0,3	85,6
	2008	291	0,4	81,4
Ostatné úradnícke trestné činy (§§ 258a, 339 – 353d, 355)[51]	2006	308	4,4	72,9
	2007	3829	4,7	69,7
	2008	3913	4,8	71,5

4.4 Trestnoprávna zodpovednosť v Rakúsku

Hmotné trestné právo je v rakúskom právnom poriadku kodifikované v Trestnom zákonníku (*Strafgesetzbuch - StGB*) z roku 1974.[52] V 22. oddiele Trestný zákonník upravuje trestné činy úradníkov.

[50] Polizeiliche Kriminalstatistik Tabelle 01, ab 1987, Stand: 26-apr-2009, http://www.bka.de/pks/zeitreihen/pdf/t01.pdf, naposledy navštívené 11. 3. 2010.

[51] Z toho takmer polovica ublíženie na zdraví v úradnom postavení podľa § 340 StGB (2217 prípadov v roku 2006, 2288 prípadov v roku 2007 a 2314 prípadov v roku 2008).

[52] Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch - StGB), BGBl. Nr. 60/1974, zuletzt geändert durch Gesetz BGBl. I Nr. 142/2009. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296.

4.4.1. Zneužitie úradnej moci (§ 302 StGB)

Všeobecnou skutkovou podstatou, ktorá postihuje široké spektrum zavinených porušení úradných povinností, je trestný čin zneužitie úradnej moci (*Missbrauch der Amtsgewalt*) v zmysle § 302 StGB. Skutková podstata tohto trestného činu je vymedzená nasledovne: „*Úradník, ktorý s úmyslom poškodiť iného na jeho právach, vedome zneužije svoju právomoc realizovať ako orgán pri výkone zákonov úradné úkony v mene spolkovej republiky, spolkovej krajiny, združenia obcí, obce alebo inej osoby verejného práva, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až päť rokov*“.[53]

Z hľadiska subjektu ide o trestný čin, ktorého páchateľom môže byť úradník (*Beamter*). Postavenie úradníka je vymedzené v § 74 ods. 1 bod 4 StGB a ide o každú osobu, ktorá je ustanovená, aby v mene spolkovej republiky, spolkovej krajiny, združenia obcí, obce alebo inej osoby verejného práva s výnimkou cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ako ich orgán sama alebo spolu s inými realizovala právne úkony alebo ktorej boli iným spôsobom zverené úlohy spolkovej, krajinskej alebo obecnej správy. Pojem úradníka ďalej zahŕňa osoby, ktoré sú na základe iného spolkového zákona alebo na základe medzištátnej zmluvy pri svojich aktivitách v Rakúsku postavené na úroveň rakúskym úradníkom.[54] Samotné zneužitie úradnej povinnosti musí spáchať úradník. Ustanovenie § 302 StGB však dopadá aj na účastníkov tohto trestného činu, ktorí nie sú úradníkmi.[55]

Pre postavenie úradníka v trestnoprávnom zmysle nie je podstatné, či ide o osobu vo verejnoprávnom služobnom pomere, súkromnoprávnom zmluvnom pomere alebo o súkromné osoby, ktorým boli zverené verejnomocenské právomoci. Úradníkmi v zmysle tejto definície sú napríklad sudcovia, štátni zástupcovia (*Staatsanwälte*), súdni vykonávatelia (*Gerichtsvollzieher*), politici na čele najvyšších správnych orgánov (ministri), predsedovia krajinských vlád (*Landeshauptleute*), členovia krajinských vlád (*Landesräte*) ako aj členovia obecných zastupiteľstiev (*Mitglieder der Gemeindevertretungen*). Ďalej ide o úradníkov ministerstiev v služobnom pomere, krajinských úradov, mestských a obecných úradov, finančných úradov, univerzít atď., ako aj o súkromné osoby, ktorým je zverená právomoc vydávať verejnomocenské akty (napr. členovia skúšobných komisií v školstve). Pod pojem úradník však nespadajú volení členovia Národnej rady (*Nationalrat*), Spolkovej rady (*Bundesrat*) a krajinských zastupiteľstiev (*Landtage*). Úradníkmi nie sú ani osoby, ktoré vykonávajú práce nesúvisiace priamo s výkonom verejnej moci – upratovačky, šoféri alebo vrátnici.[56]

Z hľadiska objektívnej stránky je skutková podstata tohto trestného činu naplnená zneužitím právomoci realizovať úradné úkony (*Amtsgeschäft*). Pod tento pojem spadajú v prvom rade verejnomocenské akty (rozsudky, uznesenia, vydávanie verejných listín, návrhy štátneho zástupcu a ich späťvzatie, zadržanie, zhabanie veci, domová alebo osobná prehliadka, atď.). K zneužitiu právomoci dochádza vykonaním verejnomocenského aktu, ktorý je v rozpore s hmotným právom (napr. povolenie stavby zo strany starostu, ktorá je z hľadiska hustoty osídlenia v rozpore so stavebným poriadkom[57]). K zneužitiu môže dôjsť aj inštruovaním podriadeného, aby takýto verejnomocenský akt vykonal.

K spáchaniu trestného činu ďalej môže dôjsť aj porušením služobných alebo procesných

[53] „*Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich mißbraucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.*“ (§ 302 Abs. 1 StGB).

[54] „*jeder, der bestellt ist, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes, ausgenommen einer Kirche oder Religionsgesellschaft, als deren Organ allein oder gemeinsam mit einem anderen Rechtshandlungen vorzunehmen, oder sonst mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung betraut ist; als Beamter gilt auch, wer nach einem anderen Bundesgesetz oder auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung bei einem Einsatz im Inland einem österreichischen Beamten gleichgestellt ist*“ (§ 74 Z 4 StGB).

[55] FOREGGER, E., SERINI, E., Strafgesetzbuch Kurzkommentar, 4. Aufl, Manz, Wien 1988, s. 644, BERTEL, C., SCHWAIGHOFER, K.,Österreichisches Strafrecht Besonderer Teil II (§§ 169 bis 321 StGB), 3.Aufl.,Springer, Wien 1997, s.230.

[56] Viď. BERTEL, C., SCHWAIGHOFER, K., dielo citované vyššie, s. 222 a tam citovaná judikatúra.

[57] FOREGGER, E., SERINI, E., dielo citované vyššie, s. 643 a tam citovaná judikatúra.

predpisov (napr. vydanie stavebného povolenia bez príslušného konania[58]).

Objektívna stránka skutkovej podstaty môže byť naplnená nielen konaním, ale aj opomenutím konania. Úradníci zodpovední za objasňovanie trestnej činnosti napríklad môžu byť trestne zodpovední, ak v rozpore so svojimi povinnosťami neoznámia páchateľa trestného činu. Taktiež starosta, ktorý nezakročí proti realizácií stavby bez stavebného povolenia (alebo v rozpore so stavebným povolením), môže týmto naplniť skutkovú podstatu § 302 StGB.

Zo slovného spojenia „pri výkone zákonov" v § 302 StGB vyplýva, že k spáchaniu trestného činu môže dôjsť len v rámci výkonu verejnej moci alebo súdnictva. Súkromnoprávne vzťahy, do ktorých štát vstupuje, nie sú považované za výkon verejnej moci a preto v rámci týchto vzťahov nemôže dôjsť k naplneniu skutkovej podstaty § 302 StGB. Tieto vzťahy sa vyznačujú rovnocenným postavením subjektov a uzatváraním zmlúv, ktoré podliehajú súkromnoprávnej úprave (napr. zmluvy pri stavbe a údržbe verejných ciest).[59]

Z hľadiska subjektívnej stránky trestného činu sa vyžaduje úmysel poškodiť iného na jeho právach a vedomé zneužitie právomoci. Úmysel je definovaný ako konanie, ktorým páchateľ chce dosiahnuť skutkový stav zodpovedajúci zákonnej skutkovej podstate. Postačuje taktiež, ak páchateľ dosiahnutie tohto stavu považuje za možné a je s ním uzrozumený.[60] Páchateľ teda musí konať s úmyslom spôsobiť inému škodu na jeho právach; škoda však na naplnenie skutkovej podstaty nemusí skutočne nastať.[61]

Na naplnenie úmyslu privodiť inému škodu na jeho právach postačuje aj úmysel poškodiť štát v jeho verejnomocenskom postavení. Vo vyššie uvedenom príklade starostu, ktorý napriek rozporu so stavebným poriadkom vydal stavebné povolenie, možno podľa rakúskej teórie a judikatúry identifikovať úmysel poškodiť iného na jeho právach – konkrétne úmysel poškodiť štát.[62] Ako príklad možno uviesť konanie starostu, ktorý povolí stavebný projekt s neprípustnou hustotou zástavby alebo v území bez zástavby; znalec, ktorý potvrdí technickú a prevádzkovú bezpečnosť vozidla, hoci vie, že žiadateľ napriek uisteniam nemôže zistené vady odstrániť do doby pripustenia vozidla. V týchto prípadoch ide o poškodenie štátu na jeho verejnomocenských právach. Škodu predstavuje nesprávne stavebné povolenie, nesprávne pripustenie vozidla.

Vedomosť je definovaná ako konanie, pri ktorom páchateľ považuje existenciu určitých okolností alebo určitý následok nielen za možné, ale za isté.[63] Pokiaľ sa úradník pohybuje v rámci správnej úvahy, nemôže dôjsť k spáchaniu trestného činu podľa § 302 StGB. Tak isto nejde o trestný čin, ak úradník považuje svoje konanie za právne opodstatnené.[64]

Na objasnenie vzťahu medzi úmyslom poškodiť iného na jeho právach a vedomím zneužitím právomoci možno z rakúskej literatúry uviesť nasledovný príklad.

Vedomé zneužitie právomoci je dané, keď úradník vie, že svojim konaním porušuje akékoľvek predpisy, pričom môže ísť aj len o služobné alebo procesné predpisy. Úmysel poškodiť iného na jeho právach si však vyžaduje, aby úradník považoval za možné a bol s tým uzrozumený, že realizuje akt verejnej moci, ktorý je v rozpore s hmotným právom. Ak teda napríklad úradník vydá určitý verejnomocenský akt bez vykonania predpísanej skúšky, vedome zneužíva svoje právomoci. Úmysel poškodiť iného na jeho právach možno však identifikovať až vtedy, keď vie alebo predpokladá, že výsledok skúšky by bol záporný. Ak predpokladá, že skúška by dopadla kladne, ale nevykoná ju, lebo si chce ušetriť prácu, nie je skutková podstata naplnená.[65]

[58] Tamtiež, s. 643 a tam citovaná judikatúra.
[59] Tamtiež, s. 637.
[60] *„Vorsätzlich handelt, wer einen Sachverhalt verwirklichen will, der einem gesetzlichen Tatbild entspricht; dazu genügt es, daß der Täter diese Verwirklichung ernstlich für möglich hält und sich mit ihr abfindet."* (§ 5 Abs. 3 StGB)
[61] FOREGGER, E., SERINI, E., dielo citované vyššie, s. 643.
[62] BERTEL, C., SCHWAIGHOFER, K., dielo citované vyššie, s. 229.
[63] *"Der Täter handelt wissentlich, wenn er den Umstand oder Erfolg, für den das Gesetz Wissentlichkeit voraussetzt, nicht bloß für möglich hält, sondern sein Vorliegen oder Eintreten für gewiß hält."* (§ 5 Abs. 3 StGB)
[64] FOREGGER, E., SERINI, E., dielo citované vyššie, s. 644.
[65] BERTEL, C., SCHWAIGHOFER, K., dielo citované vyššie, s. 229

Vyššie sme uvádzali príklad starostu, ktorý bez zákonom predpokladaného konania vydá stavebné povolenie. Tento starosta síce vedome zneužil svoju právomoc, úmysel však možno identifikovať len v tom prípade, ak považoval za možné a bol s tým uzrozumený, že stavba by v prípade riadneho konania nebola povolená.[66]

4.4.2. Nedbanlivostné porušenie osobnej alebo domovej slobody (§ 303 StGB)

Osobitným typom úradníckeho trestného činu je nedbanlivostné porušenie osobnej alebo domovej slobody podľa § 303 StGB (*Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts*).

Z hľadiska subjektívnej stránky, ako naznačuje samotný názov, v prípade tohto trestného činu stačí nedbanlivostné zavinenie. Napriek tomu nejde o skutkovú podstatu, ktorá by postihovala tak široké spektrum nedbanlivostných skutkov ako § 327 slovenského TZ. Táto skutková podstata postihuje výlučne zásahy do dvoch ústavne chránených slobôd – domovej a osobnej.

4.4.3. Korupčné delikty (§§ 304 – 307c StGB)

Korupčné delikty úradných činiteľov (na rozdiel od korupčných deliktov v súkromnom hospodárstve) sú taktiež upravené v 22. oddiele StGB. Táto oblasť bola v roku 2008 novelizovaná, pričom okrem zmien v samotných skutkových podstatách došlo aj k predefinovaniu pojmu úradný činiteľ (*Amtsträger*). Tento pojem je definovaný širšie ako úradník (*Beamter*). V zásade zahŕňa nielen rakúskych, ale aj zahraničných a medzinárodných úradných činiteľov a zástupcov všetkých troch zložiek moci (aj keď vo vzťahu k ústavným zastupiteľským orgánom platia určité obmedzenia).[67]

Z hľadiska konkrétnych skutkových podstát rakúske trestné právo (podobne ako nemecké) rozlišuje medzi prijímaním úplatku za konanie, ktorým úradný činiteľ porušuje svoje povinnosti a za konanie, ktorým svoje povinnosti neporušuje.

Trestný čin podplatiteľnosti (*Bestechlichkeit*) podľa § 304 StGB postihuje prijatie výhody za protiprávne vykonanie alebo opomenutie úradného úkonu. Trestný čin prijatia výhody (*Vorteilsannahme*) podľa § 305 StGB postihuje prijatie výhody za vykonanie alebo opomenutie úradného úkonu v súlade s právom (ak je prijatie výhody v rozpore so služobnými alebo organizačnými predpismi). Za podplatiteľnosť hrozí trest odňatia slobody do troch rokov; za prijatie výhody do dvoch rokov.

Zrkadlové skutkové podstaty pokrývajúce aktívnu korupciu (teda osobu, ktorá úplatok dáva) sú podplácanie (*Bestechlichkeit*) podľa § 307 StGB a dávanie výhody (*Vorteilszuwendung*) podľa § 307a StGB.

4.4.4. Ďalšie skutkové podstaty (§§ 310 – 312 StGB)

Ďalšie skutkové podstaty vymedzené v 22. oddiele StGB upravujú trestnoprávnu zodpovednosť za osobitné typy porušenia povinností zo strany úradníkov. Ide o porušenie služobného tajomstva (§ 310 StGB), nesprávne úradné potvrdenie právne významných skutočností (§ 311 StGB), mučenie alebo zanedbanie väzňa (§ 312 StGB). Z hľadiska subjektívnej stránky ide o úmyselné trestné činy.

4.4.5. Iné trestné činy spáchané úradníkmi (§ 313 StGB)

Úradníci môžu spáchať aj iné, ako špecificky úradnícke trestné činy. Takéto trestné činy, ktoré úradník spácha s využitím svojho statusu (napr. krádež, sprenevera), nenapĺňajú skutkovú podstatu zneužitia úradnej moci podľa § 302 StGB. Páchateľ teda trestne zodpovedá za príslušný iný trestný čin. V zmysle § 313 StGB však status úradníka zakladá

[66] BERTEL, C., SCHWAIGHOFER, K., dielo citované vyššie, s. 230 a tam citovaná judikatúra (JBl 1990, 807; JBl 1989, 263).
[67] Dôvodová správa k vládnemu návrhu Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch geändert wird (Strafrechtsänderungsgesetz 2008), http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/I/I_00285/pmh.shtml naposledy navštívené 12. 3. 2010.

osobitný kvalifikačný znak, ktorý zvyšuje trestnú sadzbu za daný trestný čin. *„Ak úradník využije príležitosť, ktorú mu ponúka jeho úradná činnosť na spáchanie inak trestného úmyselného činu, môže byť horná hranica trestu odňatia slobody alebo peňažného trestu prekročená o polovicu. Trest odňatia slobody však nesmie prekročiť dĺžku dvadsiatich rokov.“*[68]

4.4.6. Štatistiky

Za trestné činy podľa 22. oddielu StGB (§§ 302 – 313) bolo v Rakúsku v roku 2007 odsúdených 93 osôb a v roku 2008 73 osôb. Z tohto počtu v roku 2008 až v 62 prípadoch išlo o trestný čin zneužitia úradnej moci podľa § 302 StGB. Ostatné prípady boli prijatie daru za porušenie povinností (4 prípady), porušenie služobného tajomstva (3 prípady) a nesprávne potvrdenie skutočností (4 prípady).[69]

4.5 Zhrnutie k trestnej zodpovednosti verejných činiteľov v Nemecku a Rakúsku

Nemecká a rakúska úprava trestnoprávnej, disciplinárnej aj civilnoprávnej zodpovednosti vo verejnej správe vykazuje mnohé podobnosti. Mnohé podobnosti možno taktiež identifikovať so slovenskou úpravou.

V trestnoprávnej rovine možno konštatovať, že oba právne poriadky v zásade nepostihujú nedbanlivostné konanie úradníkov vo verejnej správe. Nemecké trestné právo vôbec nepozná všeobecne vymedzený nedbanlivostný trestný čin úradníkov. Rakúske trestné právo takúto skutkovú podstatu síce pozná, postihuje však len nedbanlivostné zásahy do domovej a osobnej slobody. Široko vymedzená nedbanlivostná skutková podstata porovnateľná s trestným činom marenia úlohy verejným činiteľom podľa § 327 slovenského TZ v nemeckom a rakúskom trestnom práve nemá náprotivok.

V nemeckom trestnom práve nemožno identifikovať ani všeobecnú skutkovú podstatu, ktorá by postihovala široké spektrum úmyselných porušení úradných povinností (podobná trestnému činu zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 slovenského TZ). V rakúskom trestnom práve obdobná skutková podstata existuje (zneužitie úradnej moci podľa § 302 StGB).

V oboch právnych poriadkoch možno ako kľúčový nástroj na prevenciu a sankcionovanie porušenia služobných povinností zo strany úradníkov identifikovať disciplinárne právo.

4.6. Závery k trestnej zodpovednosti verejných činiteľov

Považujeme za nesporné, že trestnoprávny postih by mal byť krajnou možnosťou. A to aj v prípade, ak ostáva takmer jediným spôsobom vyvodenia zodpovednosti (vzhľadom na už vyššie spomínané zrušenie disciplinárnej zodpovednosti u časti verejných činiteľov). Každý druh zodpovednosti má však svoj význam, pretože postihuje iný okruh protiprávneho konania (pri trestnej zodpovednosti skutky s vyššou mierou spoločenskej nebezpečnosti, ktorých znaky sú uvedené v trestnom zákone). Uplatňovanie skutkových podstát trestných činov verejných činiteľov v miere, ktorá vyplýva zo štatistík, považujeme za minimálne a nedostatočné. Uvedenú nedostatočnosť konštatujeme nielen vo vzťahu k skúsenostiam z praxe, ale aj k medializovaným informáciám, či výsledkom prieskumu verejnej mienky. Možné príčiny vnímame v dvoch rovinách – legislatívnej a aplikačnej.

Ku skutkovej podstate Zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona (predtým § 158 TZ) konštatujeme, že v oblasti právnej úpravy považujeme za nedostatočné, že uvedená skutková podstata

[68] *„Wird eine auch sonst mit Strafe bedrohte vorsätzliche Handlung von einem Beamten unter Ausnützung der ihm durch seine Amtstätigkeit gebotenen Gelegenheit begangen, so kann bei ihm das Höchstmaß der angedrohten Freiheitsstrafe oder Geldstrafe um die Hälfte überschritten werden. Doch darf die zeitliche Freiheitsstrafe die Dauer von zwanzig Jahren nicht überschreiten.“* (§ 313 StGB)

[69] Gerichtliche Kriminalstatistik 2008, Statistik Austria, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html naposledy navštívené 12. 3. 2010.

postihuje iba protiprávne konania pri výkone právomoci. Zároveň považujeme za nedostatočné, že ostatné protiprávne konania verejných činiteľov, spáchané pri výkone ich funkcie, sú kvalifikované ako trestné činy so všeobecným subjektom (t.j. môže ich spáchať každá trestne zodpovedná osoba) a s nižšími trestami, ako pri zneužívaní právomoci verejného činiteľa (sprenevera, krádež a pod.). Uvedené teda nezohľadňuje skutočnosť, že tieto činy boli spáchané verejnými činiteľmi zneužívajúc na to svoje postavenie, zamestnanie, povolanie alebo funkciu.

Možným riešením by bolo zavedenie novej skutkovej podstaty, ktorá by umožňovala trestne postihnúť verejného činiteľa, ktorý by úmyselne porušil alebo nesplnil dôležitú povinnosť svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie (nemuselo by teda ísť o výkon právomoci) a spôsobil tak väčšiu škodu na majetku, ako to obsahovala niekdajšia právna úprava. Inou možnosťou, obdobne ako v Rakúsku, by bolo zavedenie osobitného kvalifikačného znaku pri iných skutkových podstatách, ktorých sa verejní činitelia pri výkone svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie dopúšťajú a nie sú kvalifikované ako zneužívanie právomocí verejného činiteľa. Tento osobitný kvalifikačný znak by zakladal vyššiu trestnú sadzbu, ak by sa verejný činiteľ dopustil napríklad sprenevery, krádeže, machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a porušovanie povinností pri správe cudzieho majetku. Uvedená potreba sa ukazuje ako nevyhnutná najmä pri starostoch obcí, ktorí sú z hľadiska počtu odsúdených druhým najfrekventovanejším verejným činiteľom (po príslušníkoch polície), avšak vzhľadom k počtu starostov na Slovensku majú v počte odsúdených prvenstvo. Ako najproblematickejšie sa javia postihy pri nakladaní s verejným (obecným) majetkom, ktoré často nevykazuje znaky zneužitia právomoci, nie sú kvalifikované ani ako iný trestný čin, avšak nesporne k nim došlo pri využití funkcie starostu.

V oblasti aplikácie skutkových podstát verejných činiteľov sme konfrontovaní najmä s reštriktívnym výkladom a následným odmietaním trestných oznámení z dôvodu, že nespĺňajú pojmové znaky zneužívania právomoci verejným činiteľom, čím sú mnohé porušenia zákona zo strany verejných činiteľov beztrestné. Zároveň nie sú kvalifikované ani ako iné trestné činy. V súvislosti s problémom preukázať úmysel *spôsobiť inému škodu,* ktorý je jedným z pojmových znakov uvedeného trestného činu, považujeme za inšpirujúcu rakúsku teóriu a judikatúru. Pri obdobnej skutkovej podstate „Zneužitie úradnej moci“ (§302 StGB) stačí na naplnenie úmyslu privodiť inému škodu na jeho právach aj úmysel „poškodiť štát v jeho verejnomocenskom postavení“.

Problematická je aj skutočnosť, že sankcie ukladané súdmi odsúdeným páchateľom sa javia ako nedostatočné. Vo väčšine prípadov neboli uložené tresty spojené s výkonom trestu odňatia slobody - tzv. výchovné tresty (podmienečný trest odňatia slobody, peňažný trest, trest zákazu vykonávať konkrétne povolanie alebo ich kombinácia). Len celkom výnimočne boli uložené nepodmienečné tresty odňatia slobody vo výške 3 - 4 rokov.

Možným riešením by mohol byť väčší dôraz kladený orgánmi činnými v trestnom konaní pri vyšetrovaní trestných činov verejných činiteľov, odstránenie formalistického prístupu k vybavovaniu tejto agendy. Ukladanie vyšších trestov, prípadne trestov odňatia slobody tam, kde to zákon a okolnosti prípadu dovoľujú, by mohlo prispieť k prevencii.

K druhej skutkovej podstate týkajúcej sa verejných činiteľov – <u>Marenie dôležitej úlohy verejným činiteľom</u> podľa § 327 Trestného zákona (predtým § 159 TZ), k naplneniu ktorej stačí nedbanlivostné konanie konštatujeme, že jej uplatnenie v praxi je absolútne nedostatočné. Odsúdenie jedného verejného činiteľa v ročnom priemere nezodpovedá reálnemu výskytu skutkov, ktoré sú nedbanlivým zmarením dôležitej úlohy. Zároveň je potrebné konštatovať, že v porovnávaných krajinách Nemecko a Rakúsko a tiež v USA sa nedbanlivostná forma trestného činu verejných činiteľov nevyskytuje. Tieto menej závažné porušenia povinností verejných činiteľov

sú však sankcionované v rámci systému disciplinárnej zodpovednosti. Vzhľadom na jeho úplnú absenciu u primárne sledovanej skupiny verejných činiteľov nenavrhujeme na teraz jej úplné vypustenie. Aj vzhľadom na to, že okruh osôb, ktoré spadajú pod pojem verejný činiteľ je podstatne širší než len zamestnanci verejnej správy.

Možným riešením by mohlo byť skonkretizovanie pojmu „dôležitá úloha" v právnej teórii a rozhodovacej praxi súdov. Za zásadne významné však považujeme opäť prístup orgánov činných v trestnom konaní a potrebu zmeny ich defenzívneho prístupu k uplatňovaniu tejto skutkovej podstaty.

Ďalej považujeme za inšpirujúcu vyššie uvedenú skutkovú podstatu obsiahnutú v Nemeckom trestnom zákone – Prekrúcanie práva (*Rechtsbeugung*) (§ 339 StGB). V zmysle tejto skutkovej podstaty sa trestného činu dopustí *„sudca alebo iný úradný činiteľ alebo rozhodca, ktorý sa pri vedení alebo rozhodovaní právnej veci v prospech alebo neprospech jednej strany dopustí prekrútenia práva"*.[70]

Podľa judikatúry Spolkového súdneho dvora (BGH), pod uvedenú skutkovú podstatu nemá byť subsumovaná každá nesprávna aplikácia práva a to aj vzhľadom na potrebu chrániť nezávislosť súdnictva. Uvedená skutková podstata je však naplnená *„elementárnym porušením výkonu spravodlivosti"*, pri ktorom úradný činiteľ *„vedome a závažným spôsobom koná v rozpore s právom a zákonom"*.[71]

Trestnoprávna zodpovednosť verejných činiteľov má nesporne svoje miesto v systéme zodpovednosti verejných činiteľov. Nenahradí nateraz absentujúcu disciplinárnu zodpovednosť u zamestnancov a funkcionárov verejnej správy, keďže každý druh zodpovednosti má svoj špecifický význam. Nielen uvedené je dôvodom na precizovanie a prípadné doplnenie trestnoprávnej úpravy, ale najmä realite primerané vyvodzovanie trestnej zodpovednosti verejných činiteľov.

[70] *„Ein Richter, ein anderer Amtsträger oder ein Schiedsrichter, welcher sich bei der Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache zugunsten oder zum Nachteil einer Partei einer Beugung des Rechts schuldig macht, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren bestraft."* (§ 339 StGB)

[71] *„Nach ständiger Rechtsprechung stellt nicht jede unrichtige Rechtsanwendung eine Beugung des Rechts im Sinne von § 339 StGB dar. Nur der Rechtsbruch als elementarer Verstoß gegen die Rechtspflege soll unter Strafe gestellt sein. Rechtsbeugung begeht daher nur der Amtsträger, der sich bewußt und in schwerwiegender Weise von Recht und Gesetz entfernt."* BGH, Urteil vom 4. September 2001, Az. 5 StR 92/01; BGHSt 47, 105-116.

5. Zodpovednosť za škodu

5.1. Právna úprava zodpovednosti za škodu

Právna úprava zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone činností orgánmi verejnej moci sa odvíja od ústavného rámca stanoveného čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky: *„Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“.* V odseku 4 uvedeného článku Ústavy SR sa v podrobnostiach zároveň odkazuje na zákonnú úpravu.

Zákonnú úpravu, ktorá komplexne upravuje podmienky zodpovednosti za škodu spôsobenú orgánom verejnej moci jeho nezákonnou činnosťou, predstavuje zákon č.514/2003 Z.z., **o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci** a o zmene niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „zákon o zodpovednosti za škodu“). Ten, ako **predmet svojej úpravy,** upravuje

- zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci,
- zodpovednosť obce a vyššieho územného celku (ďalej len "územná samospráva") za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy,
- predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody a právo na regresnú náhradu.

Zákon o zodpovednosti za škodu rozlišuje medzi tým, či škodu **spôsobil** štátny orgán (vzhľadom k širšej pôsobnosti štátnych orgánov je aj ich zodpovednosť vymedzená pre širší rámec činností) alebo **orgán územnej samosprávy**. Štátne orgány zodpovedajú za vydanie nezákonných rozhodnutí, za nesprávny úradný postup, za vykonanie nezákonného zatknutia, zadržania alebo iného pozbavenia osobnej slobody a za rozhodnutie o treste, o ochrannom opatrení alebo rozhodnutie o väzbe, ak takýmto konaním došlo k škode stanoveným spôsobom. Na rozdiel od uvedeného, orgány územnej samosprávy zodpovedajú len za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom. (Ďalej budeme používať na vymedzenie všetkých skutočností, pri ktorých môže dôjsť k spôsobeniu škody, zastrešujúce a stručnejšie vyjadrenie „nezákonné rozhodnutie a nesprávny úradný postup“).

Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej správy je osobitým prípadom zodpovednosti za škodu. Predpokladom jej vzniku je súčasné splnenie nasledovných kritérií: 1. protiprávny úkon, alebo škodová udalosť, 2. vznik škody, 3. príčinná súvislosť medzi protiprávnym úkonom (škodovou udalosťou) a vznikom škody, 4. zavinenie.

Subjektom zodpovedným za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci **je štát**. Zákon o zodpovednosti za škodu upravuje v ustanovení § 4, ktoré konkrétne orgány konajú v mene štátu pri uplatnení náhrady škody a to v závislosti od toho, kto škodu spôsobil. Zodpovednosť za škodu pri výkone verejnej moci je typom absolútnej objektívnej zodpovednosti, ktorej sa štát nemôže zbaviť.

Nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom je potrebné vopred **predbežne prerokovať** na základe písomnej žiadosti poškodeného o predbežné prerokovanie nároku a to s príslušným orgánom uvedenom v spomínanom § 4 zákona o náhrade škody. Ak príslušný orgán neuspokojí nárok na náhradu škody alebo jeho časť do šiestich mesiacov odo dňa prijatia žiadosti, môže sa poškodený domáhať uspokojenia nároku alebo jeho neuspokojenej časti na súde.

Uhrádza sa skutočná škoda a ušlý zisk, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Za zákonom stanovených podmienok sa uhrádza aj nemajetková ujma v peniazoch. Náhrada škody zahŕňa aj náhradu trov konania, ktoré poškodenému vznikli v konaní, v ktorom bolo vydané nezákonné rozhodnutie a v konaní, v ktorom došlo k nesprávnemu úradnému

postupu, ak tieto trovy konania priamo súviseli s nesprávnym úradným postupom.

Regres

Ak bola štátom uhradená škoda, spôsobená nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom, vznikne mu právo na tzv. regresnú náhradu voči orgánu, ktorý škodu spôsobil. Rozhoduje o nej za štát príslušný orgán podľa § 4 a za územnú samosprávu príslušný orgán podľa § 11 zákona o zodpovednosti za škodu.

Subjekty, voči ktorým si štát uplatnil regresnú náhradu podľa zákona o zodpovednosti za škodu, sú povinné po jej uhradení uplatniť nárok na náhradu škody voči zodpovedným zamestnancom, ak škoda bola spôsobená ich zavinením. V podrobnostiach sa odkazuje na príslušné ustanovenia Zákonníka práce, resp. zákona o štátnej službe o náhrade škody zavinenej zamestnancom. V zmysle Zákonníka práce, ustanovenia § 186, zamestnanec, ktorý spôsobil škodu úmyselne, je povinný nahradiť zamestnávateľovi skutočnú škodu, a to v peniazoch, pokiaľ škodu neodstráni uvedením do pôvodného stavu a ak túto škodu zamestnávateľ od zamestnanca požaduje. Ak bola škoda zamestnancom spôsobená z nedbanlivosti, v prípade ak ju zamestnávateľ od zamestnanca požaduje, nesmie u zamestnanca presiahnuť sumu rovnajúcu sa štvornásobku jeho priemerného mesačného zárobku pred porušením povinnosti, ktorým spôsobil škodu.

O uplatnených nárokoch podľa zákona o zodpovednosti za škodu a o uhradených náhradách škôd sa má v zmysle zákona viesť podrobná **evidencia**. Do tejto evidencie sa zapisuje príslušný orgán, ktorý koná v mene štátu, spôsob, akým škoda vznikla, spôsob a rozsah uplatneného nároku na náhradu škody, spôsob a rozsah uspokojenia nároku na náhradu škody. Evidenciu vedie Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

Mimo rámca uvedeného zákona je možné, aby zamestnanec spôsobil škodu svojmu zamestnávateľovi a to aj v prípadoch, kedy nie je konaním zamestnanca poškodený iný subjekt alebo, keď si iný subjekt škodu neuplatňuje. Právna úprava zodpovednosti za škodu je obsiahnutá jednak v zákone o štátnej službe, v zákone o výkone prác vo verejnom záujme a tiež v už spomínaných ustanoveniach zákonníka práce.

V zmysle **zákona o štátnej službe** § 115 a nasl.

(1) Štátny zamestnanec, ktorý zodpovedá za škodu, je povinný nahradiť služobnému úradu skutočnú škodu v peniazoch, ak škodu neodstráni uvedením do predošlého stavu.

V prípade škody spôsobenej z nedbanlivosti nesmie náhrada škody u zamestnanca presiahnuť sumu, ktorá predstavuje štvornásobok jeho funkčného platu (okrem výnimiek uvedených v zákone, napr. keď škodu spôsobil pod vplyvom alkoholu, alebo omamnej látky). Zákon zároveň umožňuje, že náhradu škody spôsobenej z nedbanlivosti môže služobný úrad určiť nižšou sumou, ako je skutočná škoda alebo ako je štvornásobok funkčného platu štátneho zamestnanca. Suma náhrady škody však musí byť najmenej jedna štvrtina skutočnej škody, najmenej však vo výške jedného funkčného platu. Ďalšia úľava, ktorú zákon predpokladá je, že služobný úrad môže upustiť od vymáhania zvyšnej sumy náhrady škody, ak štátny zamestnanec uhradil aspoň dve tretiny určenej sumy náhrady škody. Upustenie od vymáhania však nie je možné v prípade, ak bola škoda spôsobená úmyselne, pod vplyvom alkoholu alebo po požití omamnej látky alebo psychotropnej látky, alebo ak bola škoda spôsobená na zverených hodnotách, ktoré je štátny zamestnanec povinný vyúčtovať, alebo stratou zverených predmetov.

Povinnosť služobného úradu vymáhať náhradu je upravená v § 116, ods.:

(1) *„Služobný úrad je povinný vymáhať náhradu škody, za ktorú mu štátny zamestnanec zodpovedá.*
(2) Ak bola škoda spôsobená úmyselne, môže služobný úrad požadovať od štátneho zamestnanca náhradu aj inej škody, ak by jej neuhradenie odporovalo dobrým mravom.
(3) Sumu náhrady škody, ktorú spôsobil štátny zamestnanec, určí vedúci úradu. Sumu náhrady

škody, ktorú spôsobil vedúci úradu sám alebo spoločne s podriadeným štátnym zamestnancom, určí vedúci úradu v služobnom úrade, ktorým je orgán štátnej správy, ktorý vykonáva vo vzťahu k služobnému úradu zriaďovateľskú funkciu podľa osobitného predpisu....“

Z uvedeného vyplýva, že zákon o štátnej službe obsahuje osobitnú úpravu náhrady škody v zmysle ktorej je zamestnanec povinný škodu spôsobenú úmyselne nahradiť celú, povinnosť náhrady škody spôsobenej z nedbanlivosti je limitovaná a je možné ju ďalej znižovať. Zároveň je zákonom stanovená obligatórna povinnosť vymáhať od zamestnanca, ktorý za škodu zodpovedá, náhradu škody. Uvedené je rozdielom v porovnaní s úpravou obsiahnutou v Zákonníku práce, v zmysle ktorej je na vôli zamestnávateľa, či bude náhradu škody od zamestnanca požadovať.

Právna úprava podľa **zákona o výkone prác vo verejnom záujme** je obdobná. V zmysle ustanovenia § 13a

(1) Zamestnávateľ je povinný požadovať od zamestnanca náhradu škody, za ktorú mu zamestnanec zodpovedá. Požadovanú náhradu škody určí zamestnávateľ...“

(2) Náhradu škody spôsobenej z nedbanlivosti môže zamestnávateľ určiť nižšou sumou, ako je skutočná škoda alebo ako je štvornásobok funkčného platu alebo priemerného mesačného zárobku zamestnanca. Ak skutočná škoda spôsobená z nedbanlivosti je nižšia ako jeden funkčný plat alebo priemerný mesačný zárobok zamestnanca, suma náhrady škody musí byť najmenej jedna tretina skutočnej škody. Ak skutočná škoda spôsobená z nedbanlivosti je vyššia ako štvornásobok funkčného platu alebo priemerného mesačného zárobku zamestnanca, suma náhrady škody musí byť najmenej jeden funkčný plat alebo priemerný mesačný zárobok zamestnanca.

Zároveň zákon umožňuje, aby zamestnávateľ, okrem stanovených výnimiek, upustil od vymáhania zvyšnej sumy náhrady škody ak zamestnanec uhradil aspoň dve tretiny určenej sumy náhrady škody.

5.2. Skúsenosti z aplikačnej praxe

Predovšetkým nás zaujímalo, aký je objem finančných prostriedkov, ktoré boli vyplatené ako náhrada škody v zmysle zákona o zodpovednosti za škodu. Ako bolo uvedené vyššie, Ministerstvo financií SR je povinné viesť tzv. Ústrednú evidenciu (§ 26 zákona o zodpovednosti za škodu). Vedie ju v tabuľke[72], ktorá ma nasledovné členenie:

P.Č.	Iniciály žiadateľa	Spôsob akým škoda vznikla	Rozsah uplatneného nároku na náhradu škody	Príslušný orgán konajúci v mene štátu

Z uvedeného vyplýva, že kľúčový údaj, ktorý má tabuľka výslovne obsahovať podľa § 26 zákona o zodpovednosti za škodu a síce „spôsob a rozsah uspokojenia nároku na náhradu škody“ v tabuľke absentuje. Z Ústrednej evidencie sa tak nedozvieme akú celkovú sumu uhradil štát ako náhradu škody spôsobenú orgánmi verejnej moci nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Zo spôsobov vzniku škody prevažuje nesprávny úradný postup. Celkovo možno k Ústrednej evidencii uzavrieť, že jej súčasná podoba nespĺňa zákonné požiadavky a najmä absentuje jej výpovedná hodnota o tom, koľko štát platí za škody spôsobené orgánmi verejnej moci.

Na základe žiadosti o informáciu sme od Ministerstva financií SR zistili, že od 1. 7. 2004 do 15. 7. 2011 bolo podaných 3261 žiadostí na predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody. V prospech žiadateľov bolo rozhodnuté v 55 prípadoch. Za uvedené obdobie bolo uhradených 9 žiadostí vo výške 421 474 Sk a 46 žiadostí vo výške 180 041,32 €. Celkový objem uplatnených nárokov na náhradu škody presahuje desiatky miliárd €.

Z uvedeného vyplýva, že za obdobie 7 rokov účinnosti zákona bolo úspešne uplatnených iba 1,7% žiadostí na náhradu škody, Celkovo bolo vyplatených 194 032,66 € (t.j. 5 845 398 Sk).

[72] http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7525&documentId=6245

V čom spočívajú príčiny takto nízkej úspešnosti uplatňovania náhrady škody sme nezistili. Podľa názoru Ministerstva financií SR je evidovaný finančný objem uplatnených nárokov na náhradu škody v mnohých prípadoch prehnaný a neadekvátny k spôsobenej škode.

Z hľadiska aplikačnej praxe nás zaujímalo, ako je vyvodzovaná zodpovednosť voči konkrétnemu zamestnancovi, ktorý škodu spôsobil. Či sa zodpovednosť vyvodzuje, ak áno, akú má podobu – napríklad uplatnenie náhrady škody a pod. Požiadali sme Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej aj „UVO") o informácie, ktorým subjektom a v akej výške bola v roku 2008 právoplatne uložená pokuta za porušenie zákona o verejnom obstarávaní.[73]

Následne sme požiadali subjekty, ktorým bola pokuta právoplatne uložená o informáciu, či bola voči príslušnému zamestnancovi vyvodená zodpovednosť za postup, ktorý viedol k uloženiu pokuty. Ak áno, zaujímalo nás, akú podobu malo toto vyvodenie zodpovednosti, prípadne aká sankcia bola zodpovednému zamestnancovi uložená.

U oslovených subjektov, voči ktorým rozhodnutia o uložení pokút nadobudli v roku 2008 právoplatnosť, vo väčšine prípadov nebola voči príslušnému zamestnancovi vyvodená žiadna zodpovednosť, v jednom prípade bolo sankciou ústne napomenutie a v jednom prípade bola voči zamestnancom „vyvodená zodpovednosť v zmysle ich vnútorných predpisov", bez bližšej špecifikácie. Uvedené je ukážkou uplatňovania zodpovednosti za škodu spôsobenú zamestnancami, v tomto prípade pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Ide teda o príklad mimo rámca zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorému sme sa venovali vyššie. Dá sa však na ňom vidieť „regresné" uplatnenie škody voči zodpovednému zamestnancovi. V uvedenej skúmanej vzorke nedošlo ani v jednom prípade k uplatneniu náhrady škody u zamestnanca alebo zamestnancov, ktorí ju spôsobili. Je potrebné uviesť, že išlo o subjekty, na ktoré sa vzťahuje zákon o štátnej službe alebo zákon o výkone prác vo verejnom záujme. Všetkým subjektom vyplýva z uvedených predpisov povinnosť uplatniť náhradu škody u svojho zamestnanca. Napriek tejto povinnosti, k uplatneniu náhrady nedošlo.

5.3. Zodpovednosť štátu za škodu v Nemecku

Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú protiprávnym konaním nie je v Nemecku (na rozdiel od Rakúskeho AHG alebo slovenského zákona č. 514/2003 Z.z.) upravená samostatným zákonom. Začiatkom osemdesiatych rokov síce v Spolkovej republike došlo k prijatiu zákona o zodpovednosti štátu za škodu (*Staatshaftungsgesetz*). Tento zákon nadobudol účinnosť 1. 1. 1982. V októbri toho istého roku ho však Spolkový ústavný súd označil za protiústavný z dôvodu prekročenia kompetencie spolkového zákonodarcu.[74] Medzičasom síce došlo k zmene nemeckej ústavy (*Grundgesetz – GG*)[75], ktorá by takúto úpravu umožňovala, k opätovnému schváleniu komplexnej úpravy však už nedošlo. Z tohto dôvodu táto právna oblasť v podstate vychádza z jediného ustanovenia Občianskeho zákonníku (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*)[76]. Ako uvádzajú nemeckí autori, máloktorá pozitívnoprávne upravená oblasť je preto do tak veľkej miery formovaná judikatúrou, ako práve nárok na náhradu škody spôsobenú pri výkone verejnej moci.[77]

[73] Úrad pre verejné obstarávanie ukladá pokuty za porušenia zákona o verejnom obstarávaní a v roku 2009 dosiahol nedaňové príjmy z uvedených pokút v objeme 274 659 €. Príjmy z pokút za porušenie zákona o verejnom obstarávaní v roku 2010 dosiahli objem 168 380 €. Zdroj: http://www.uvo.gov.sk/ourade/spravy.htm.

[74] BVerfGE 61, 149.

[75] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist. Dostupné na internete na http://www.gesetze-im-internet.de/gg/.

[76] Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch das Gesetz vom 28. September 2009 (BGBl. I S. 3161) geändert worden ist. Dostupné na internete (aj v anglickom preklade) na http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/.

[77] STEIN, C., ITZEL, P., SCHWALL, K., Praxishandbuch des Amts- und Staatshaftungsrechts, Springer, Berlin, Heidelberg, 2005, s. 3.

5.3.1. § 839 BGB a čl. 34 GG

Podľa § 839 ods. 1 BGB, ak *„úradník úmyselne alebo nedbanlivostne poruší úradnú povinnosť, ktorou je voči tretej osobe zaviazaný, je povinný nahradiť tejto tretej osobe škodu, ktorá v dôsledku toho vznikla"*[78]. Na toto ustanovenie nadväzuje neskoršia ústavná úprava čl. 34 nemeckej ústavy (obsahovo vychádzajúca z čl. 131 predvojnovej Weimarskej ústavy). Podľa citovaného ustanovenia, ak *„niekto pri výkone jemu zverenej verejnej funkcie poruší úradnú povinnosť, ktorou je voči tretiemu zaviazaný, dopadá zodpovednosť v zásade na štát alebo korporáciu, v službe ktorej sa nachádza. V prípade úmyslu alebo hrubej nedbanlivosti tým nie je dotknutý regresný nárok."*[79]

Základ zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci je teda v osobnej zodpovednosti samotného úradníka. Túto zodpovednosť však v zmysle ústavnoprávnej úpravy preberá štát. Ako uvádza nemecká právna literatúra *„na logickú sekundu za škodu zodpovedá samotný úradník, ktorého zodpovednosť však vzápätí preberá štát."*[80] Ide teda o sprostredkovanú (*mittelbar*), nie bezprostrednú zodpovednosť.

Táto konštrukcia sa síce odlišuje od slovenskej alebo rakúskej koncepcie. V praxi však v zásade vedie k rovnakým výsledkom a je tak zaujímavá najmä z právnoteoretického a historického hľadiska.

5.3.2. Podmienky zodpovednosti

Z hľadiska subjektu, ktorý škodu spôsobil, uvádza § 839 BGB pojem úradníka (*Beamter*), ktorý však čl. 34 GG ďalej rozširuje na iné osoby (*jemand*). Z praktického hľadiska ide najmä o úradníkov (osoby vo verejnoprávnom služobnom pomere), zamestnancov verejnej správy, sudcov, vojakov, ministrov, poslancov Spolkového snemu (*Bundestag*), Spolkovej rady (*Bundesrat*) a krajinských snemov (*Landtag*) a členov obecných zastupiteľstiev (*Gemeinderäte*). Ďalej ide o osoby, ktoré vykonávajú niektoré verejnomocenské úlohy, ako napr. osoby vykonávajúce technické kontroly, lekári vykonávajúci očkovania, atď.[81]

Ku škode musí dôjsť pri výkone verejnomocenskej funkcie a musí dôjsť k porušeniu úradných povinností.[82] Porušenie úradných povinností je však definované pomerne široko. Môže ísť napríklad aj o porušovanie všeobecných povinností ako dodržiavanie primeraných lehôt, zdržanie sa nedovoleného konania alebo nevydávanie protiprávnych aktov.[83]

Z hľadiska subjektívnej stránky sa vyžaduje úmyselné alebo nedbanlivostné zavinenie. Úmysel je definovaný ako konanie, pri ktorom si bol úradník vedomý alebo aspoň počítal s možnosťou, že porušuje úradnú povinnosť. Nedbanlivosť je definovaná ako nevynaloženie starostlivosti, ktorá je obvyklá pre priemerného svedomitého úradníka. Ide teda o objektívne kritérium, ktoré neberie do úvahy subjektívne znalosti alebo schopnosti konkrétnej osoby. Z tohto hľadiska sa úradník nemôže dovolávať ani nedostatočnej znalosti zákona alebo judikatúry najvyšších súdov.[84]

Zavinenie je síce v porovnaní so slovenským právom dodatočnou podmienkou, z praktického hľadiska však podľa nemeckých autorov nemá až taký zásadný význam. Dôvody, pre ktoré súdy zamietli nárok náhrady škody, sa zväčša (asi 80% zamietnutí) týkali najmä objektívnych podmienok vzniku nároku, nie subjektívnej stránky.[85]

Podmienkou pre vznik zodpovednosti je ďalej samozrejme samotný vznik škody a kauzálny nexus medzi porušením povinnosti a vznikom škody.

[78] *„Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen."* (§ 839 Abs. 1 S 1 BGB).
[79] *„Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten."* (Art. 34 S 1 u 2 GG).
[80] AHRENS, M., Staatshaftungsrcht, C.F.Müller, Heidelberg, 2009, s. 5.
[81] Tamtiež, s. 8
[82] Viď. napr. ERICHSEN, H.-U., EHLERS, D., Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., De Gruyter Recht, Berlin, 2005, § 43.
[83] AHRENS, M., dielo citované vyššie, s. 13
[84] Tamtiež, s. 25 a tam citované BGHZ 30, 19, 22; 119, 365, 369 f.; 139, 20, 203.
[85] STEIN, C., ITZEL, P., SCHWALL, K., dielo citované vyššie, s. 68.

Zodpovednosť je limitovaná spoluzavinením poškodeného (podľa všeobecnej civilnoprávnej úpravy). Nárok na náhradu škody je ďalej vylúčený, keď poškodený úmyselne alebo nedbanlivostne opomenul predísť škode podaním opravného prostriedku.[86]

Náhrada sa, rovnako ako v Rakúsku, poskytuje len ako peňažná náhrada. Táto zásada vychádza zo skutočnosti, že za škodu zodpovedá v prvom rade samotný úradník, ktorému by súd nemohol uložiť povinnosť zmeniť samotný verejnomocenský akt alebo odstrániť jeho následky.

Z procesného hľadiska rozhodujú súdy v občianskom súdnom konaní. Pasívne legitimovaný je štát, resp. príslušná verejnoprávna korporácia.[87]

5.3.3. Regres

Ako bolo uvedené vyššie, čl. 34 GG predpokladá regresný nárok štátu voči úradníkovi. V prvom kroku teda úradník zodpovedá osobne, jeho zodpovednosť na seba následne preberá štát, ktorý si však potom opäť môže uplatňovať regresný nárok voči úradníkovi.

Tento nárok je na zákonnej úrovni špecifikovaný v predpisoch o právnom postavení úradníkov (§ 75 BBG, § 48 BeamtStG, prípadne krajinské predpisy ako § 84 LBG NRW, § 82 HmbBG). Vo vzťahu k zamestnancom, teda osobám v zmluvnom a nie služobnom pomere, platí občianskoprávna, resp. pracovnoprávna úprava (pričom tieto otázky sú zväčša upravené v kolektívnych tarifných zmluvách).

Pred uplatnením regresného nároku voči úradníkovi spolurozhoduje na návrh daného úradníka osobná rada (*Personalrat*) (§ 76, § 69 BPersVG).[88]

Je potrebné zdôrazniť, že (rovnako ako v rakúskej úprave) regres prichádza do úvahy len pri úmyselnom alebo hrubo nedbanlivom zavinení zo strany úradníka. Hrubá nedbanlivosť je daná, keď úradník nezobral do úvahy to, čo by v danom prípade muselo každému napadnúť.[89]

V prípade škody, ktorú úradník spôsobil ľahko nedbanlivostne vzniká nárok poškodeného a štát je povinný túto škodu nahradiť. Nevzniká však regresný nárok. Nemecká teória preto uvádza, že nakoľko vo väčšine prípadov pôjde nanajvýš o ľahkú nedbanlivosť, sú regresné nároky pomerne zriedkavé.[90] Presné štatistiky však podľa vyjadrenie Spolkového úradu pre súdnictvo žiaľ nie sú k dispozícii.

5.4. Zodpovednosť štátu za škodu, zodpovednosť voči štátu v Rakúsku

Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú protiprávnym výkonom verejnej moci v kontexte rakúskeho práva vyplýva priamo zo Spolkovej ústavy (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*)[91]. Podľa čl. 23 ods. 1 B-VG *„Spolková republika, spolkové krajiny, okresy, obce a iné korporácie a inštitúcie verejného práva zodpovedajú za škodu, ktorú komukoľvek zavinene spôsobia protiprávnym konaním osoby konajúcej ako ich orgány pri výkone zákonov*."[92] Podobne ako v slovenskom kontexte, aj v Rakúsku existuje samostatný zákon, ktorý túto ústavnú požiadavku detailne upravuje – zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone zákonov (*Amtshaftungsgesetz - AHG*) z roku 1949.[93]

[86] "*Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.*" (§ 839 Abs. 3 BGB).
[87] AHRENS, M., dielo citované vyššie, s. 33.
[88] BATTIS, U., BBG Kommentar, 4. Aufl., C.H.Beck, Mníchov, 2009, s. 453.
[89] Tamtiež, s. 449.
[90] AHRENS, M., dielo citované vyššie, s. 7.
[91] Bundes-Verfassungsgesetz BGBl. Nr. 1/1930, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 2/2008. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138.
[92] *„Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haften für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben.*" (Art. 23 Abs. 1 B-VG)
[93] Bundesgesetz, womit die Haftung des Bundes, der Länder, der Bezirke, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für den in Vollziehung der Gesetze zugefügten Schaden geregelt wird (Amtshaftungsgesetz) BGBl. Nr. 20/1949, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 194/1999. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000227

5.4.1. Amtshaftungsgesetz

V zmysle uvedeného zákona ide o osobitný typ civilnoprávnej zodpovednosti. Príslušný verejnoprávny subjekt zodpovedá podľa predpisov občianskeho práva za škodu zavinene spôsobenú pri výkone zákonov protiprávnym konaním osobami, ktoré konajú ako jeho orgány (§ 1 ods. 1 AHG). Povinným subjektom je výlučne štát, nikdy nie osoba, ktorá pôsobí ako orgán štátu.[94] Zo zásady oddelenia výkonnej a súdnej moci vyplýva, že súd rozhodujúci o protiprávnom správnom akte nemôže zasiahnuť do samotného obsahu aktu; škoda sa preto nahrádza výlučne v peniazoch.

Musí ísť protiprávne konanie pri výkone zákonov. Toto slovné spojenie na jednej strane vylučuje samotné zákonodarstvo (keďže v tomto prípade nejde o výkon zákonov, ale o ich tvorbu). Na druhej strane vylučuje súkromnoprávne vzťahy štátu, keďže v týchto vzťahoch sa zákony „nevykonávajú“, ale „aplikujú“.[95]

Protiprávny úkon môže byť vykonanie protiprávneho verejnomocenského aktu ako aj opomenutie vydania aktu, ktorého vydanie je za daných okolností povinné.

Pri domáhaní sa náhrady škody nemusí poškodený uviesť konkrétny orgán, ktorý škodu spôsobil. Stačí dôkaz, že škoda mohla vzniknúť len v dôsledku protiprávneho konania orgánu príslušného nositeľa práva (§ 2 ods. 1 AHG). Nárok na náhradu škody je vylúčený, ak poškodený mohol škodu odvrátiť podaním opravného prostriedku alebo sťažnosti.

Predpokladmi vzniku nároku na náhradu škody sú ďalej vznik škody, protiprávne konanie, kauzálny nexus medzi konaním a škodou a zavinenie.

Z hľadiska zavinenia postačuje ľahká nedbanlivosť. Nedbanlivosť sa považuje za danú, ak verejnomocenské rozhodnutie možno považovať za „neudržateľné“ (*unvertretbar*). Ak rozhodnutiu predchádzala dôkladná úvaha a zhodnotenie právneho stavu a právnej náuky, pravdepodobne nemožno hovoriť o nedbanlivosti, aj v prípade, že rozhodnutie je v rozpore s právom.[96]

Z procesného hľadiska je rakúska úprava podobná slovenskej. Poškodený musí v prvom kroku písomne vyzvať zodpovedný subjekt verejného práva, aby oznámil, či nárok uznáva. Zodpovedný subjekt musí toto vyhlásenie doručiť poškodenému do troch mesiacov (§ 8 ods. 1 AHG). V prípade súdneho sporu sú na rozhodovanie príslušné civilné súdy v občianskom súdnom konaní.

5.4.2. Regres

Podľa čl. 23 ods. 2 B-VG *„osoby, ktoré konajú ako orgány nositeľa práva v zmysle odseku 1, zodpovedajú, ak konali úmyselne alebo hrubo nedbanlivo, tomuto nositeľovi práva za škodu, ktorú nositeľ práva vyplatil poškodenému.“*[97]

Regres štátu voči osobám, ktoré škodu spôsobili, je upravený v §§ 3 – 7 AHG. Osoba zodpovedá len za úmyselné alebo hrubo nedbanlivostné konanie. V prípade hrubo nedbanlivostného konania môže súd z dôvodov hodných osobitného zreteľa nárok znížiť (§ 3 ods. 2 AHG). V prípade kolektívneho rozhodovania možno regresné nároky vyvodzovať len voči členom orgánu, ktorí hlasovali za daný návrh (§ 3 ods. 3 AHG). Regres nemožno vyvodzovať voči osobe, ktorá konala na príkaz nadriadeného, s výnimkou prípadov, keď takáto osoba konala na príkaz zjavne neprísluš ného nadriadeného alebo keď konaním v súlade s príkazom porušila trestnoprávne predpisy (§ 4 AHG).

Z uvedeného vyplýva, že v prípade zodpovednosti štátu za škodu, ktorá bola spôsobená ľahko nedbanlivostným konaním, nie je možné uplatňovať regresné nároky voči

[94] RINGHOFER, K., Die österreichische Bundesverfassung mit Kommentar, VdÖGb, Wien, 1977, s. 96.
[95] RASCHAUER, B., Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer, Wien, 1998, s. 367.

[96] PESCHORN, W., Liability for official fault – The Austrian experience, Sigma, 2009, http://www.sigmaweb.org/dataoecd/18/27/44319727.pdf naposledy navštívené 12. 3. 2010, s. 5.
[97] "*Personen, die als Organe eines im Abs. 1 bezeichneten Rechtsträgers handeln, sind ihm, soweit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, für den Schaden haftbar, für den der Rechtsträger dem Geschädigten Ersatz geleistet hat.*" (Art. 23 Abs. 2 B-VG)

osobe, ktorá túto škodu spôsobila. Regresný nárok možno uplatniť len v prípade hrubej nedbanlivosti alebo úmyselného konania, pričom v prípade hrubej nedbanlivosti prichádza do úvahy moderačné oprávnenie súdu.

5.4.3. Škoda spôsobená štátu

V zmysle čl. 23 ods. 3 B-VG zodpovedajú osoby konajúce ako orgány štátu za škodu, ktorú štátu pri výkone zákonov protiprávnym konaním bezprostredne spôsobia. Podobne, ako je zodpovednosť voči súkromným osobám v zmysle čl. 23 ods. 1 B-VG detailnejšie upravená samostatným zákonom (AHG), je aj zodpovednosť orgánov voči štátu v nadväznosti na ústavnú úpravu podrobnejšie regulovaná zákonom o zodpovednosti orgánov za škodu. (*Organhaftpflichtgesetz – OHG*)[98].

V zmysle tohto zákona zodpovedajú osoby, ktoré konajú ako orgány spolkovej republiky, spolkových krajín, obcí a vymedzených iných verejnoprávnych korporácií, za majetkovú škodu, ktorú danému nositeľovi práva bezprostredne spôsobili pri výkone zákonov svojim protiprávnym a zavineným konaním. Podobne ako v prípade AHG, aj v tomto prípade je zodpovednosť konštruovaná ako osobitný typ civilnej zodpovednosti a OHG odkazuje na občianskoprávne predpisy (§ 1 ods. 1 OHG). Ide o subjektívnu zodpovednosť, nevyžaduje sa však úmyselné zavinenie.

Orgánom v zmysle OHG je fyzická osoba, ktorá koná pri výkone zákonov a to bez ohľadu na to, či je volená, menovaná alebo ustanovená inak a či jej vzťah k danému verejnoprávnemu subjektu spadá pod verejné alebo súkromné právo (§ 1 ods. 2 OHG).

Zodpovednosť je vylúčená, ak nositeľ práva mohol škode zabrániť podaním príslušného opravného prostriedku (prípadne sťažnosti na Ústavný súdny dvor, Správny súdny dvor alebo iné právne opatrenie). Ďalšie okolnosti vylučujúce zodpovednosť sú ospravedlniteľné pochybenie alebo konanie na základe nariadenia nadriadeného (§ 2 OHG). Súd má možnosť znížiť náhradu škody alebo ju aj úplne odpustiť (§ 3 OHG).

Z procesného hľadiska ide o uplatnenie nároku v civilnom konaní. Pred podaním žaloby však nositeľ práva musí nárok písomne uplatniť voči zodpovednému, až po troch mesiacoch je možné podať žalobu (§ 4 OHG).

5.5. Zhrnutie k poznámkam zo zahraničia o zodpovednosti štátu za škodu

Z hľadiska civilnoprávnej zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci možno v oboch právnych poriadkoch identifikovať relatívne podobnú úpravu. Toto je zaujímavé najmä z toho hľadiska, že zatiaľ čo v Rakúsku je táto oblasť upravená samostatným zákonom, v Nemecku vychádza z jediného ustanovenia Občianskeho zákonníka a jedného ustanovenie ústavy. Z funkčného hľadiska sú však podmienky na vznik zodpovednosti za škodu podobné. V oboch právnych poriadkoch musí ísť o zavinené porušenie povinností pri výkone verejnej moci. Z hľadiska subjektívnej stránky postačuje nedbanlivostné zavinenie. Táto podmienka síce zdanlivo, v porovnaní so slovenským zákonom č. 514/2003 Z.z., komplikuje uplatnenie nároku. Zdá sa však, že z praktického hľadiska táto podmienka nespôsobuje zásadné obmedzenie uplatniteľnosti nárokov na náhradu škody.

Oba právne poriadky ustanovujú regresný nárok voči úradníkovi, ktorý škodu spôsobil. V oboch právnych poriadkoch je však tento nárok limitovaný na prípady úmyselného a hrubo nedbanlivostného zavinenia (na rozdiel od samotného nároku na náhradu škody voči štátu, pri ktorom postačuje ľahká nedbanlivosť). Vzhľadom na toto obmedzenie sa uplatnenie regresných nárokov javí ako pomerne komplikované. Vzniká tak priestor pre nároky tretích subjektov na náhradu škody,

[98] Bundesgesetz vom 19. Mai 1967 über die Haftung der Organe der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Schäden, die sie dem Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze unmittelbar zugefügt haben (Organhaftpflichtgesetz) BGBl. Nr. 181/1967, zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 104/1985. Dostupné na internete na http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000442

ktoré voči štátu síce sú nárokovateľné, štát však nemá regresný nárok voči danému úradníkovi.

5.6. Závery k zodpovednosti verejných činiteľov za škodu

Na základe uvedeného konštatujeme, že miera uspokojených nárokov na náhradu škody, spôsobená výkonom verejnej moci v zmysle zákona o zodpovednosti za škodu, sa nedá priebežne zistiť z Ústrednej evidencie vedenej Ministerstvom financií SR, ktoré v nej neuvádza informáciu o „spôsobe a rozsahu uspokojenia nároku na náhradu škody". Ústredná evidencia teda naplno neplní svoju funkciu. Bolo by vhodné doplniť ju o uvedenú, zákonom predpokladanú náležitosť.

Úspešnosť uplatnenia náhrady škody spôsobenej výkonom verejnej moci je veľmi nízka, teda 1,7 % z podaných žiadostí (kapitola 5.2.). Zároveň, sa podľa našich zistení a skúseností škoda spôsobená verejnými činiteľmi, voči nim, ako subjektom, ktorí ju spôsobili, uplatňuje minimálne. Zákon o zodpovednosti za škodu predpokladá povinný regres voči zodpovednému zamestnancovi. Obdobné sú skúsenosti pri uplatňovaní zodpovednosti mimo rámca uvedeného zákona, t.j. v situáciách, keď nie je poškodený tretí subjekt, ktorý by si uplatňoval náhradu škody alebo škoda bola spôsobená priamo zamestnávateľovi, napr. orgánu verejnej správy. V tomto prípade zákon o štátnej službe a tiež zákon o výkone prác vo verejnom záujme predpokladá povinnosť zamestnávateľa uplatniť u zodpovedného zamestnanca náhradu škody. Z praxe konštatujeme, že sa uvedené nerealizuje, alebo len v minimálnej miere.

S týmto súvisia aj medializované úvahy[99] o novele zákona o zodpovednosti za škodu, ktorá by mala zaviesť hmotnú zodpovednosť verejných funkcionárov za škodu spôsobenú štátu. Účelom uvažovanej úpravy je dať štátu, resp. jeho daňovníkom reálnu a účinnú možnosť získať späť prostriedky, o ktoré štát alebo jednotky územnej samosprávy prídu v dôsledku porušenia povinností verejných funkcionárov pri správe a nakladaní so zvereným majetkom a finančnými prostriedkami. Návrh novely zákona je postavený na troch pilieroch: 1) Prvým je zavedenie hmotnej zodpovednosti verejných funkcionárov za porušenie ich povinnosti pristupovať k verejným zdrojom s náležitou starostlivosťou riadneho hospodára. 2) Druhým je možnosť úhrady škody poisťovňou v prípade, ak verejný funkcionár má pre prípad vzniku zodpovednosti za tento typ škody uzavretú poistnú zmluvu. 3) Tretím je návrhové oprávnenie generálneho prokurátora podať v mene štátu alebo samosprávy žalobu o náhradu takejto škody.

Uvedené by sme považovali za vhodné doplnenie existujúcej úpravy o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci.

[99] Publikované ako návrh Radoslava Procházku, právnika, kandidáta na poslanca NR SR za KDH.

6. Zhrnutie odporúčaní

Na základe našich zistení možno konštatovať, že fungujúce systémy zodpovednosti verejných činiteľov spočívajú na troch pilieroch: 1. disciplinárna zodpovednosť, 2. trestná zodpovednosť, 3. zodpovednosť za škodu.

V sledovaných krajinách (Nemecko, Rakúsko, Spojené štáty americké) má dominantnú úlohu disciplinárna zodpovednosť u sledovanej skupiny verejných činiteľov a je teda kľúčovým nástrojom na prevenciu a sankcionovanie porušovania služobných a pracovných povinností. Trestná zodpovednosť ju prirodzene dopĺňa, keďže postihuje najzávažnejšie protiprávne konania. Dôraz sa kladie na prevenciu, efektívne vyvodzovanie zodpovednosti, evidenciu majetkových priznaní a deklarovanie konfliktu záujmov, doplnené ochranou whistleblowerov a prístupom k informáciám. Na Slovensku väčšina kľúčových pilierov uvedeného systému úplne absentuje.

6.1. K disciplinárnej zodpovednosti

V nadväznosti na závery a porovnania uvedené v kapitole 3 tejto analýzy konštatujeme, že v Slovenskej republike disciplinárna zodpovednosť pracovníkov a funkcionárov verejnej správy neexistuje. Niekdajšia úprava bola v roku 2006 vypustená z právnej úpravy. Zároveň bol zrušený Úrad pre štátnu službu. V slovenskom právnom poriadku je jednak v zákonoch a v nadväznosti na ne v služobných a pracovných poriadkoch obsiahnutý zoznam povinností a obmedzení zamestnancov verejnej správy, avšak nenadväzuje na ne úprava skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu, ani právna úprava sankcií a procesu, v ktorom sa majú disciplinárne delikty zisťovať, a v ktorom sa má o nich rozhodovať. Neexistuje systém prevencie pred zlyhaním porušenia povinností a obmedzení.

Odporúčania

V zmysle vyššie uvedeného považujeme za potrebné znovu zavedenie disciplinárnej zodpovednosti zamestnancov verejnej správy. Malo by teda dôjsť k vybudovaniu funkčného viacprvkového systému, ktorý pozostáva z hmotnoprávnej úpravy, úpravy procesných pravidiel a inštitucionálneho zabezpečenia. Dôraz by mal byť kladený na prevenciu disciplinárnych previnení prostredníctvom vzdelávania a prípadne predbežných stanovísk k zamýšľaným konaniam, ktoré sa môžu dostať do rozporu s povinnosťami verejného činiteľa.

- Konkrétne by malo dôjsť k opätovnému zavedeniu skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia – podobne ako v predchádzajúcej právnej úprave a tiež v právnej úprave v Nemecku a Rakúsku by sa mohlo jednať o jednu všeobecnú skutkovú podstatu, ktorá by nadväzovala na existujúce, podrobne upravené povinnosti a obmedzenia zamestnancov verejnej správy.

- Ďalej by malo dôjsť k zákonnej úprave sankcií za disciplinárne previnenia. Napríklad by mohlo ísť o, v zahraničí štandardne uplatňované, pokarhanie, peňažné pokuty, zníženie platu, zníženie zaradenia, až po existujúci krajnú sankciu, ktorou je okamžité skončenie zamestnaneckého pomeru pre závažné porušenie pracovnej disciplíny.

- V nadväznosti na uvedené by mali byť upravené procesné pravidlá pre zisťovanie a rozhodovanie o disciplinárnom previnení. Opäť môžu byť inšpiráciou príklady zo zahraničia, prispôsobené nášmu právnemu kontextu. Konanie by mohlo byť rozdelené na úradnú a súdnu časť, ktorá sa uplatňuje v závislosti od závažnosti disciplinárneho previnenia a teda aj závažnosti predpokladanej sankcie. Rozhodovanie o disciplinárnej žalobe by tak mohlo, obdobne ako v Nemecku, patriť do právomoci správneho súdnictva, prípadne (ako v Rakúsku) na ten účel zriadených disciplinárnych komisií. Disciplinárne komisie rozhodovali o disciplinárnych návrhoch aj podľa našej právnej úpravy pred jej zrušením. Rozhodovanie o opravných prostriedkoch voči disciplinárnym

rozhodnutiam by malo byť rovnako v právomoci správneho súdnictva, prípadne vyššej uvedenej disciplinárnej komisie. V prípade disciplinárnych komisií by tieto mali byť zriadené mimo služobných úradov, napríklad v rámci jednotlivých rezortov, s dôrazom na ich profesionalitu a nestrannosť. Možnosť súdneho prieskumu disciplinárneho rozhodnutia považujeme za preferovaný variant.

- Vyššie uvedené by malo byť doplnené o inštitucionálne zabezpečenie prevencie a vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti. Jednou z ciest by mohlo byť doplnenie existujúcich služobných úradov o disciplinárne komisie a vyššie disciplinárne komisie, rozhodujúce o opravných prostriedkoch. Za dôležité by sme však považovali obnovenie osobitného orgánu, najmä pre štátnu službu, avšak so silnými kompetenciami v oblasti prevencie, vzdelávania, zisťovania disciplinárnych previnení a iniciovania disciplinárnych konaní.

- Z legislatívneho hľadiska by si uvedené legislatívne námety vyžadovali zmenu zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe, zákona č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme a zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.

6.2. K trestnej zodpovednosti

V nadväznosti na závery k trestnej zodpovednosti verejných činiteľov, ktoré sú uvedené v kapitole 4.6. tejto analýzy, sa v tejto časti obmedzíme len na ich stručné zhrnutie a uvedenie odporúčaní.

Uplatňovanie trestnej zodpovednosti verejných činiteľov (najmä skutkové podstaty trestných činov verejných činiteľov podľa ôsmej hlavy, druhého oddielu Trestného zákona), ktoré vyplýva zo štatistík Generálnej prokuratúry SR, považujeme za nedostatočné. Nedostatočnosť konštatujeme nielen v pomere k skúsenostiam z praxe, ale aj medializovaným informáciám, či výsledkom prieskumu verejnej mienky.

Odporúčania

- Skutková podstata Zneužívanie právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona (predtým § 158 TZ) postihuje iba protiprávne konania pri výkone právomoci. Zároveň považujeme za nedostatočné, že ostatné protiprávne konania verejných činiteľov, spáchané pri výkone ich funkcie, sú kvalifikované ako trestné činy so všeobecným subjektom a s nižšími trestami (sprenevera, krádež a pod.), ako pri zneužívaní právomoci verejného činiteľa. Uvedené teda nezohľadňuje skutočnosť, že tieto činy boli spáchané verejnými činiteľmi zneužívajúc na to svoje postavenie, zamestnanie, povolanie alebo funkciu. Vzhľadom na uvedené by bolo vhodné zaviesť novú skutkovú podstatu, ktorá by umožňovala trestne postihnúť verejného činiteľa, ktorý by úmyselne porušil alebo nesplnil dôležitú povinnosť svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie – nemuselo by teda ísť o výkon právomoci – a spôsobil tak väčšiu škodu na majetku, ako to obsahovala niekdajšia právna úprava.

- Inou možnosťou sledujúcou zhodný cieľ, obdobne ako v Rakúsku, by bolo zavedenie osobitného kvalifikačného znaku pri iných skutkových podstatách, ktorých sa verejní činitelia pri výkone svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie dopúšťajú a nie sú kvalifikované ako zneužívanie právomocí verejného činiteľa. Tento osobitný kvalifikačný znak by zakladal vyššiu trestnú sadzbu, ak by sa verejný činiteľ dopustil napríklad sprenevery, krádeže, machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a porušovanie povinností pri správe cudzieho majetku.

- V aplikačnej rovine považujeme za potrebné klásť väčší dôraz orgánmi činnými v trestnom konaní pri vyšetrovaní trestných činov verejných činiteľov a odstránenie formalistického prístupu k vybavovaniu tejto agendy. Ukladanie vyšších trestov, prípadne trestov odňatia slobody tam, kde to zákon a okolnosti prípadu dovoľujú, by mohlo prispieť prevencii. Zároveň považujeme za

inšpirujúcu interpretáciu rakúskej súdnej praxe, podľa ktorej úmysel privodiť inému škodu na jeho právach, ktorý je potrebné preukázať aj pri skutkovej podstate, zneužívanie právomoci verejného činiteľa, je aj úmysel poškodiť štát v jeho verejnomocenskom postavení.

- K druhej skutkovej podstate verejných činiteľov – Marenie dôležitej úlohy verejným činiteľom podľa § 327 Trestného zákona (predtým § 159 TZ), k naplneniu ktorej stačí nedbanlivostné konanie konštatujeme, že jej uplatnenie v praxi je úplne minimálne. I keď v porovnávaných krajinách Nemecko a Rakúsko a tiež v USA sa nedbanlivostná forma trestného činu verejných činiteľov nevyskytuje, sú tieto menej závažné porušenia povinností verejných činiteľov sankcionované v rámci systému disciplinárnej zodpovednosti. Vzhľadom na jeho úplnú absenciu u primárne sledovanej skupiny verejných činiteľov v tejto analýze, nenavrhujeme nateraz vypustenie uvedenej skutkovej podstaty z Trestného zákona. Aj vzhľadom na to, že okruh osôb, ktoré spadajú pod pojem verejný činiteľ je podstatne širší než len zamestnanci verejnej správy. Prínosom by mohlo byť aj skonkretizovanie pojmu „dôležitá úloha“ v právnej teórii a rozhodovacej praxi súdov.

6.3. K zodpovednosti za škodu

Ako bolo uvedené v kapitole 5 tejto analýzy, miera uspokojených nárokov na náhradu škody, spôsobená výkonom verejnej moci v zmysle zákona o zodpovednosti za škodu, sa z evidencie Ministerstva financií SR nedá vyhodnotiť. Uvedené je dôsledkom neúplnosti tejto evidencie, v ktorej sa neuvádza informácia o „spôsobe a rozsahu uspokojenia nároku na náhradu škody“, pričom zákon uvedenie tejto informácie predpokladá. Podľa našich zistení je miera uspokojených nárokov fyzických a právnických osôb voči príslušným orgánom, podľa počtu vyhovených žiadostí o náhradu škody, vo výške 1,7 %. Následné uplatnenie náhrady škody, voči verejnému činiteľovi, ktorý ju spôsobil sa realizuje minimálne, hoci zákon o zodpovednosti za škodu predpokladá povinný regres voči zodpovednému zamestnancovi. Podobne je to pri uplatňovaní zodpovednosti mimo rámca uvedeného zákona.

Odporúčania

- Uplatňovanie náhrady škody zamestnávateľom voči zamestnancovi podľa zákona o štátnej službe a zákona o výkone prác vo verejnom záujme je zákonom stanovená povinnosť zamestnávateľa. Prípady neuplatnenia náhrady škody teda nie sú legislatívnym, ale aplikačným problémom. Vo vzťahu k uvedenému neplneniu povinnosti zamestnávateľa by mohlo pomôcť vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti u príslušného predstaviteľa zamestnávateľa, ktorý takto poruší svoju povinnosť.

- Zavedenie hmotnej zodpovednosti verejných činiteľov za škodu spôsobenú štátu pri výkone verejnej moci. Verejný činiteľ by mal byť zodpovedný za porušenie povinnosti pristupovať k verejným zdrojom s náležitou starostlivosťou riadneho hospodára, pričom pre zodpovednosť by sa nemalo vyžadovať úmyselné zavinenie. Uvedená zodpovednosť by teda nebola viazaná na poškodenú tretiu osobu a uplatnenie jej nároku. Zodpovednosť za škodu spôsobenú štátu doposiaľ v našej právnej úprave absentuje, inšpiráciou môže byť napr. právna úprava v Rakúsku.

- Vzhľadom na aktuálny stav Ústrednej evidencie je potrebné doplniť uvedenú evidenciu o zákonom predpokladanú náležitosť, t.j. o informáciu o „spôsobe a rozsahu uspokojenia nároku na náhradu škody“.

Cieľom vyššie uvedených odporúčaní je prispieť k dobre vybudovanému systému zodpovednosti. Ten má predovšetkým zabezpečiť prevenciu pred zlyhávaním a teda porušovaním povinností. Následne tiež, má byť primeranou, spravodlivou a dôslednou spätnou väzbou voči každému excesu zo zákonom predpokladaného správania.

7. Executive summary

Are public officials held liable for unlawful exercise of their powers in the Slovak Republic? What kind of legal regulation is there in this field? Do we have the institutional base for holding such persons liable? What kind of legal regulation exists in foreign countries and how does it apply?

This analysis is supposed to bring answers to these questions. It summarizes Slovak legislation related to criminal liability, disciplinary liability and liability for damage caused by certain public officials. At the same time, the analysis describes the legal regulation of liability of public officials in Germany, Austria and further describes certain legal institutes of the United States of America. In addition to legal regulation, the analysis is focused also on the evaluation of application of law in this field. It comprises results of opinion polls concerning perception of this issue by the public as well. At the end of the analysis, one can find recommendations de lege ferenda as for material, procedural and institutional sphere which are supposed to support responsible execution of powers of public officials and also to support more effective enforcement of liability in the situation where the powers are executed unlawfully.

Based on our findings we can state that functioning systems of accountability of public officials lie on three pillars: 1. disciplinary liability, 2. criminal liability, 3. liability for damage.

Within the examined countries (Germany, Austria and the United States of America) disciplinary liability plays a dominant role regarding the examined category of public officials. So it is a key instrument for prevention and sanctioning for breach of civil and work duties. Criminal liability naturally complements disciplinary liability, since it covers the most serious unlawful acts. The emphasis is put on prevention, effective enforcement of liability, register of statements of property (compulsory disclosures) and declaration of conflicts of interests, accompanied by protection of whistleblowers and access to information. Most of these key pillars of the system are missing in the Slovak Republic.

7.1. Disciplinary liability

With respect to the conclusions and comparisons listed in chapter 3 of this analysis, we can state that disciplinary liability of employees and officials in public administration is missing. Former legal regulation was revoked in 2006. At the same time the Office for Civil Service was recalled. A list of duties and restrictions on employees in public administration is part of the laws and in relation to them, are service and occupational rules in the Slovak Republic. However, it is neither followed by legal regulation of subject matter of disciplinary offence nor legal regulations of sanctions and process in which disciplinary offences shall be determined and decided. There is neither system for prevention of failure to comply nor system of restrictions in the Slovak Republic.

Recommendations

With respect to the above, we think it is necessary to adopt disciplinary liability of employees in public administration again. We suggest the creation of a new functional multi-subject system which shall comprise material law, procedural law and institutional security. The emphasis shall be put on prevention of disciplinary offenses through education and eventually through preliminary opinions to indented acts which might be contrary to duties of public official.

In concrete terms we suggest adopting subject matter of disciplinary offence again. Similar to the former legal regulation and legal regulation in Germany and Austria, there shall be one general subject matter which shall follow the existing particular duties and restrictions on employees in public administration.

Further, a new legal regulation of sanctions for disciplinary offences should be restored. For example, it may cover the following sanctions (applied normally in foreign countries): reprimands, penalties, pay reduction, replacement to a lower position and finally dismissal as the result of serious breach of work discipline.

With respect to the above, we suggest adopting process rules applicable to detection and decision on disciplinary offence. Again, examples from foreign countries may be very inspiring and can be adapted to our legal framework. Legal procedures might be divided into administrative and court actions which shall apply according to the seriousness of disciplinary offence as well as seriousness of the assumed sanction. The decision-making process might, as in Germany, fall within the competence of administrative justice, or even, as in Austria, within the competence of disciplinary boards created especially for this process. Disciplinary boards decided disciplinary motions also according to the former legal regulation. Decision on remedies shall also fall within the jurisdiction of administrative justice, or potentially to the above mentioned disciplinary board. As for the disciplinary boards, these are supposed to be seated apart from the civil service offices, e.g. they might be part of individual departments. Emphasis shall be put on their professionalism and objectiveness. We consider as a preferable alternative, the possibility of judicial review of disciplinary decisions.

The above mentioned proposals shall be accompanied by institutional support of prevention and enforcement of disciplinary liability. One possible way is to support existing civil service offices with disciplinary boards and higher disciplinary boards which shall decide remedies. Notwithstanding, we consider it very important to re-establish a separate body especially for civil service but together with strong competencies in the field of prevention, education, examining disciplinary offences and initiation of disciplinary procedures.

From the point of legislation, the proposals would require change of the following acts: Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service, Act No. 552/2003 Coll. on Service in Public Interest and Act No. 99/1963 Coll. Code of Civil Procedure.

7.2. Criminal liability

In connection with conclusions concerning criminal liability listed in chapter 4. 6. of this analysis we limit ourselves to a brief summary of them and presentation of recommendations.

Enforcement of criminal liability of public officials (mainly subject matters of offences of public officials listed in chapter eight, second section of Criminal Code) resulting from statistics of General Prosecution, we consider insufficient. Such insufficiency can be declared with respect to our experiences but also with respect to information from media or public opinion polls.

Recommendations

The subject matter of misuse of powers of a public official according to article 326 of the Criminal Code (previous article 158) covers only unlawful conduct within execution of powers. At the same time we consider insufficient that other unlawful conduct of public officials committed during execution of their function are qualified as offences with general subject (embezzlement, theft etc.) and so they are connected with lower sanctions as offences classified as misuse of powers of public official. It means that the current legal regulation does not reflect that such offences were committed by public officials misusing their position, profession or function. Considering this, we find it quite important to adopt a new subject matter which enables prosecution of a public official who breaches any of his or her duties or fails to fulfil any of his or her duties resulting from his or her employment, profession, position or function (any duty means not only execution of powers) and causes major damage to property. Such subject matter existed according to the former legal regulation.

Other possibility with the same purpose (as in Austria), is to adopt a separate standard with particular subject matters which public officials might breach under execution of their employment, profession, position or function and which are not classified as misuse of powers of a public official. Such special standards shall justify a higher penalty in case public official is found guilty of embezzlement, theft, or machinations in connection with public procurement and public auction or if he or she is found guilty of breach of duties related to administration of foreign property.

As for the application, we consider it important that police put more emphasis into investigation of crimes of public officials and stop a more formal approach when handling an investigation. Imposing higher penalties, even imprisonment if reasonable, might serve as prevention. Herein we consider Austrian case law as very inspiring. According to this case law, intent to cause damage to other's rights, which is to be proved also in case of misuse of powers of public official, covers also the intent of the person in public position to cause damage to the state.

A second subject matter applicable to public officials – obstruction of fulfilment of an important task according to article 327 of Criminal Code (previous article 159) - does not require intent; – it supposes only negligence. But in practice, rarely is this applied. Although negligent offences of public officials do not appear in countries like Germany, Austria and the USA, these less serious breaches of duties of public officials are sanctioned within the system of disciplinary liability. Despite the total absence of this subject matter within the examined group of public officials in this analysis, we do not suggest its cancellation at this time due to the fact that the group of persons who can be classified as public officials is broader than just employees of public administration. We believe it is necessary to specify the meaning of the term "important task" in legal theory and case law.

7.3. Liability for damage

As listed in chapter 5 of this analysis, it is not possible to evaluate the amount of satisfied claims for indemnification (damage caused by execution of public power according to the Act on Liability for Damage) from the register of the Ministry of Finance of the Slovak Republic due to the incompleteness of this register. Although the law presumes it, the register does not contain information about the "manner and extent of satisfied claims for indemnification". Based on our findings, the amount of satisfied claims for indemnification of natural persons and legal entities towards competent authority is only 1.7 per cent of all claims according to the number of granted claims for indemnification. Subsequent claim for indemnification of competent authority towards a public official who committed damage is rare despite the fact the Act on Liability for Damage presumes an obligatory regress from the liable employee. A similar situation applies in the case of holding liability out of the act mentioned.

Recommendations

Enforcement of damage compensation by an employer towards an employee is obligatory according to the Act on Civil Service and Act on Service in Public Interest. So cases of non-enforcement of damage compensation are not caused by legislation but it is a problem of implementation. In relation to this failure, it might help to enforce liability of the competent representative of the employer who fails to fulfil the act.

Introduction of indemnities of public officials for damage caused to the state when executing public power. Public officials shall be liable for breach of duty related to proper management of public property. Such liability shall not be subject to intent. Such enforcement of this liability shall not depend on third person (damaged person) and his or her claim. Liability for damage caused to the state is missing in our legal system. We consider the example of the legal regulation in Austria as inspiring.

With respect to the current condition of Central Evidence we find it necessary to supplement this evidence with information implied by law, i.e. information on "manner and extent of satisfied claims for indemnification".

The aim of the above listed recommendations is to contribute to a system of liability which is to be constructed properly. This system is primarily supposed to prevent failure to comply and breach of duties. Next, it also has to be an adequate and reasonable feedback to each excess of conduct presumed by law.

Príloha č. 1

Povinnosti a obmedzenia verejných činiteľov

Zákon o štátnej službe č. 400/2009 Z.z. v platnom znení
Povinnosti a obmedzenia štátneho zamestnanca § 60 - 61

(1) Štátny zamestnanec je povinný
a) dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, iné všeobecne záväzné právne predpisy a právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie a služobné predpisy pri vykonávaní štátnej služby a uplatňovať ich podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva,
b) vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektívnosť konania a rozhodovania,
c) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby a ktoré v záujme služobného úradu nemožno oznamovať iným osobám,
d) zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný prospech alebo na prospech iného,
e) plniť služobné úlohy osobne, riadne a včas,
f) zastupovať vedúceho zamestnanca v rozsahu určenom služobným úradom,
g) zastupovať nadriadeného vedúceho zamestnanca na základe jeho poverenia podľa § 62 ods. 1 písm. f),
h) vykonávať služobné úlohy, ktoré sú v súlade s opisom činností jeho štátnozamestnaneckého miesta,
i) riadiť sa pri vykonávaní štátnej služby pokynmi vedúceho zamestnanca, ak sú v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a služobnými predpismi,
j) dodržiavať určený týždenný služobný čas alebo kratší týždenný služobný čas,
k) prehlbovať si kvalifikáciu,
l) poskytnúť služobnému úradu osobné údaje, ktoré sú nevyhnutné na realizáciu práv a povinností vyplývajúcich zo štátnozamestnaneckého pomeru,
m) ochraňovať majetok štátu, ktorý mu bol zverený, pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím, nakladať s ním účelne a hospodárne a využívať ho iba na oprávnené účely,
n) plniť ďalšie povinnosti podľa tohto zákona.

(2) Štátny zamestnanec je ďalej povinný oznámiť
a) služobnému úradu sám alebo prostredníctvom súdom ustanoveného opatrovníka, že bol právoplatne pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo že jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená,
b) bezodkladne priamo nadriadenému vedúcemu zamestnancovi vzťah podľa § 30, ktorý vznikol počas trvania štátnozamestnaneckého pomeru,
c) služobnému úradu dôvody pre zaradenie štátneho zamestnanca mimo činnej štátnej služby uvedené v § 42 ods. 1,
d) služobnému úradu výsledok trestného konania, v súvislosti s ktorým bol štátny zamestnanec zaradený mimo činnej štátnej služby podľa § 42 ods. 1,
e) služobnému úradu, že bol právoplatne odsúdený za trestný čin,
f) vedúcemu zamestnancovi stratu bezúhonnosti a predložiť mu rozhodnutie zakladajúce stratu bezúhonnosti,
g) vedúcemu zamestnancovi alebo orgánu činnému v trestnom konaní stratu, poškodenie, zničenie a zneužitie majetku vo vlastníctve alebo v správe služobného úradu.

(3) Ak sa štátny zamestnanec domnieva, že pokyn, ktorý mu bol uložený, je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo so služobnými predpismi, je povinný písomne upozorniť na túto skutočnosť vedúceho zamestnanca skôr, ako tento pokyn začne plniť. Ak vedúci zamestnanec trvá na splnení pokynu, je povinný oznámiť to štátnemu zamestnancovi písomne.

§ 61
(1) Štátny zamestnanec nesmie
a) vykonávať činnosť, ktorá je nedôstojná z hľadiska vykonávania štátnej služby,
b) prijímať dary alebo iné výhody od fyzickej osoby alebo právnickej osoby v súvislosti s vykonávaním štátnej služby okrem darov alebo iných výhod poskytovaných služobným úradom a darov poskytovaných pri oficiálnych rokovaniach alebo stretnutiach,
c) požadovať dary alebo iné výhody, alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti s vykonávaním štátnej služby,
d) sprostredkúvať pre seba, inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu obchodný kontakt
1. so štátom,
2. s obcou,
3. s vyšším územným celkom,
4. so štátnym podnikom, štátnym fondom, Fondom národného majetku Slovenskej republiky a s inou právnickou osobou zriadenou štátom,
5. s rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, inou právnickou osobou alebo zariadením obce,
6. s rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, inou právnickou osobou vyššieho územného celku alebo
7. s inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obce alebo vyššieho územného celku,
e) nadobúdať majetok od štátu, obce, vyššieho územného celku alebo Fondu národného majetku Slovenskej republiky inak ako vo verejnej súťaži alebo vo verejnej dražbe, ak osobitný predpis42) neustanovuje inak, s výnimkou, ak obec alebo vyšší územný celok zverejní podmienky nadobudnutia majetku,
f) používať symboly spojené s vykonávaním štátnej služby na osobný prospech,
g) zvýhodňovať blízke osoby pri vykonávaní štátnej služby,
h) vyhotovovať falzifikáty a nepravdivé dokumenty súvisiace s vykonávaním štátnej služby,
i) vedome šíriť a sprostredkúvať nepravdivé, pravdu skresľujúce alebo zavádzajúce informácie, ktoré by mohli poškodiť povesť služobného úradu alebo ostatných štátnych zamestnancov.

(2) Štátny zamestnanec ďalej nesmie
a) podnikať,
b) vykonávať inú zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s opisom činností jeho štátnozamestnaneckého miesta; inou zárobkovou činnosťou na účely tohto zákona sa rozumie činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem zdaňovaný podľa osobitného predpisu,43)
c) byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb.

(3) Obmedzenie podľa odseku 2 písm. b) sa nevzťahuje na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v štátnych zdravotníckych zariadeniach alebo v neštátnych zdravotníckych zariadeniach, na lekársku posudkovú činnosť, na vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, publikačnú činnosť, literárnu činnosť alebo umeleckú činnosť, znaleckú, tlmočnícku alebo prekladateľskú činnosť,44) športovú činnosť, činnosti vedúcich táborov pre deti a mládež, ich zástupcov pre hospodárske a zdravotné veci, oddielových vedúcich, vychovávateľov, inštruktorov, stredných zdravotníckych zamestnancov v táboroch pre deti a mládež, činnosti sprostredkovateľa a rozhodcu pri kolektívnom vyjednávaní, na správu
vlastného majetku, na správu majetku maloletých detí,45) na správu majetku osoby, ktorej spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená, alebo na správu majetku osoby, ktorá bola pozbavená

spôsobilosti na právne úkony, na činnosť v orgánoch spoločenstva vlastníkov bytov a nebytových priestorov, na činnosť v poradnom orgáne vlády a vykonávanie funkcie člena volebnej komisie alebo funkcie člena komisie na vyhlásenie referenda alebo člena komisie na ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, na činnosť zapisovateľa volebnej komisie, na činnosť poslanca obecného zastupiteľstva, ktorý nie je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, na činnosť poslanca zastupiteľstva vyššieho územného celku, ktorý nie je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, na činnosť hlavného kontrolóra obce, na činnosť
hlavného kontrolóra samosprávneho kraja, na činnosť člena v rozkladovej komisii, na činnosť osôb prizvaných na výkon dohľadu, kontroly alebo vládneho auditu podľa osobitného predpisu46) a na činnosť člena komisie pre vyšetrovanie leteckých nehôd alebo na posudzovanie zdravotnej spôsobilosti civilného leteckého personálu.

(4) Obmedzenie podľa odseku 2 písm. b) sa tiež nevzťahuje na
a) účasť štátneho zamestnanca na projekte rozvojovej pomoci Európskej únie iným štátom realizovanom služobným úradom v mene Európskej únie a financovanom Európskou úniou,
b) účasť štátneho zamestnanca na projekte financovanom zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky alebo z iných verejných prostriedkov,
c) činnosti, ktorých predmetom je uskutočňovanie programu supervízie.47)

(5) Ak je predmetom činností uvedených v odseku 3 plnenie úloh štátnej správy alebo vykonávanie štátnych záležitostí, môže služobný úrad umožniť ich vykonávanie štátnemu zamestnancovi aj v služobnom čase. Ak sa majú tieto činnosti vykonávať mimo pravidelného miesta vykonávania štátnej služby, môže služobný úrad vyslať štátneho zamestnanca na služobnú cestu.

(6) Obmedzenie podľa odseku 2 písm. c) sa nevzťahuje na štátneho zamestnanca, ktorý vykonáva funkciu člena orgánu Fondu ochrany vkladov alebo Garančného fondu investícií, a na štátneho zamestnanca, ktorý je vyslaný do riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby vládou alebo služobným úradom alebo s ktorého členstvom v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby vysloví služobný úrad predchádzajúci písomný súhlas; služobný úrad môže svoj súhlas odvolať, ak by členstvo v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby bolo prekážkou riadneho plnenia služobných povinností štátneho zamestnanca.

(7) Štátny zamestnanec, ktorý je členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby v prípadoch uvedených v odseku 6, nemôže od tejto právnickej osoby poberať odmenu, iný príjem alebo ďalšiu výhodu.

(8) Štátny zamestnanec je povinný do 30 dní odo dňa vzniku štátnozamestnaneckého pomeru skončiť podnikanie spôsobom vyplývajúcim z osobitných predpisov. Štátny zamestnanec je povinný do 30 dní odo dňa vzniku štátnozamestnaneckého pomeru skončiť inú zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s opisom činností jeho štátnozamestnaneckého miesta, a členstvo v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby spôsobom vyplývajúcim z osobitných predpisov, ak vykonávanie týchto činností je v rozpore s odsekmi 3 až 6.

Zákon o výkone práce vo verejnom záujme č. 552/2003 Z.z. v platnom znení.
Povinnosti a obmedzenia zamestnanca § 8

(1) Zamestnanec je povinný
a) dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a vnútorné predpisy a uplatňovať ich podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva,
b) konať a rozhodovať nestranne a zdržať sa pri výkone práce vo verejnom záujme všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektívnosť konania a rozhodovania,

c) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone práce vo verejnom záujme a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám, a to aj po skončení pracovného pomeru; to neplatí, ak ho tejto povinnosti zbavil štatutárny orgán alebo ním poverený vedúci zamestnanec, ak osobitný predpis7) neustanovuje inak,
d) zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov,
e) nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti a pri vykonávaní zamestnania vo vlastný prospech alebo v prospech blízkych osôb alebo iných fyzických osôb alebo právnických osôb; táto povinnosť platí aj po skončení pracovného pomeru,
f) zdržať sa konania, z ktorého vyplývajú neoprávnené prísľuby alebo záväzky zaväzujúce zamestnávateľa,
g) zabezpečiť hospodárne a účelné spravovanie a využívanie finančných zdrojov a zariadení, ktoré boli zamestnancovi zverené,
h) oznámiť nadriadenému vedúcemu zamestnancovi, prípadne orgánu činnému v trestnom konaní stratu alebo poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe zamestnávateľa,
i) oznámiť zamestnávateľovi, že bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo že bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, alebo že jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená.

(2) Zamestnanec nesmie
a) vykonávať činnosť, ktorou by sa významnou mierou znižovala jeho dôstojnosť vo vzťahu k vykonávanej funkcii alebo by sa ohrozovala jeho nestrannosť,
b) sprostredkúvať pre seba alebo inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu obchodný styk
1. so štátom,
2. s obcou,
3. s vyšším územným celkom,
4. so štátnym podnikom, štátnym účelovým fondom, s Fondom národného majetku Slovenskej republiky a s inou právnickou osobou zriadenou štátom,
5. s rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, inou právnickou osobou zriadenou obcou,
6. s rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, inou právnickou osobou zriadenou vyšším územným celkom alebo
7. s inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obce alebo vyššieho územného celku; to neplatí, ak takáto činnosť vyplýva zamestnancovi z výkonu práce vo verejnom záujme,
c) požadovať alebo prijímať dary alebo iné výhody alebo navádzať iného na poskytovanie darov alebo iných výhod v súvislosti a pri výkone práce vo verejnom záujme; to neplatí, ak ide o dary alebo iné výhody poskytované obvykle pri výkone práce vo verejnom záujme alebo na základe zákona alebo zamestnávateľom,
d) nadobúdať majetok od štátu, obce, vyššieho územného celku alebo Fondu národného majetku Slovenskej republiky inak ako vo verejnej súťaži alebo vo verejnej dražbe, ak osobitný predpis neustanovuje inak,13) s výnimkou, ak obec alebo vyšší územný celok zverejní podmienky nadobudnutia majetku; to sa vzťahuje aj na osoby blízke zamestnancovi,
e) používať symboly spojené s výkonom práce vo verejnom záujme na osobný prospech,
f) zneužívať výhody vyplývajúce z výkonu práce vo verejnom záujme, a to ani po skončení výkonu týchto prác,
g) poskytovať nepravdivé vyhlásenia súvisiace s vykonávaním práce vo verejnom záujme.

Zákonník práce č. 311/2011 Z.z. v platnom znení
Základné povinnosti zamestnanca § 81

Zamestnanec je povinný najmä
a) pracovať zodpovedne a riadne, plniť pokyny nadriadených vydané v súlade s právnymi predpismi,
b) byť na pracovisku na začiatku pracovného času, využívať pracovný čas na prácu a odchádzať z neho

až po skončení pracovného času,
c) dodržiavať právne predpisy a ostatné predpisy vzťahujúce sa na prácu ním vykonávanú, ak bol s nimi riadne oboznámený,
d) v období, v ktorom má podľa osobitného predpisu nárok na náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti, dodržiavať liečebný režim určený ošetrujúcim lekárom,
e) hospodáriť riadne s prostriedkami, ktoré mu zveril zamestnávateľ, a chrániť jeho majetok pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím a nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnávateľa,
f) zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám.

Príloha č. 2

Povinnosti a obmedzenia v Služobných poriadkoch (SP) a Pracovných poriadkoch (PP) ministerstiev SR

Uvádzame povinnosti a obmedzenia, ktoré sú v SP a PP uvedené nad rámec príslušných zákonov.

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
SP – nie je vydaný
PP – okrem povinností v § 8 a 9a zákona č. 552/2003 a § 81 zákonníka práce, sú zamestnanci povinní: Čl.7(2) – a, zdržať sa pri výkone práce a mimo nej všetkého, čo by mohlo narušiť vážnosť ich postavenia v zamestnaní; b, pri rokovaní s občanmi zachovávať zásady slušného správania, požiadavky občanov riešiť riadne a v zákonnej lehote na príslušnej odbornej úrovni; c, udržiavať v poriadku svoje pracovisko a pri odchode z pracoviska dbať na uloženie zásadných pracovných dokumentov mimo dosahu nepovolaných osôb v záujme ochrany služobných informácií pred ich zneužitím; d, oznámiť a preukázať prekážky v prác; e, oznámiť dôležité zmeny v osobných pomeroch a iné skutočnosti; f, zachovávať mlčanlivosť; g, označiť príchod, odchod a prerušenie pracovného času; h, nahlásiť stratu, poškodenie, odcudzenie služobného preukazu; i, nahlásiť zmenu zdravotného poistenia

Ministerstvo vnútra SR
SP – nie je vydaný
PP – čl. 10 – odkazuje na § 8 a 10 zákona 552/2003 a § 81 až 83 zákonníka práce. Nad rámec uvedenej úpravy je nasledovné:
Zamestnanec a vedúci zamestnanec pri výkone práce vo verejnom záujme konajú v súlade s verejným záujmom a plnia všetky povinnosti ustanovené zákonom o výkone práce vo verejnom záujme a zákonníkom práce.

Ministerstvo hospodárstva SR
SP – čl. 12 – povinnosti zamestnancov a nadriadených vo vzťahu k ochrane práce – všetky ustanovenia sa týkajú len dodržiavania bezpečnosti pri práci a ochrane pred požiarmi a podobne
PP – ten istý dokument ako pri SP

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR
SP - čl. 12 odsek 2 – okrem povinností, ktoré sú vymenované a totožné so zákonom o štátnej službe, štátny zamestnanec je povinný:
- oznámiť počas trvania štátnozamestnaneckého pomeru osobnému úradu všetky zmeny týkajúce sa jeho osobných pomerov (zmena stavu, priezviska, bydliska, narodenia dieťaťa, zmenu zdravotnej poisťovne, zmenu občianskeho preukazu),
- v období, v ktorom má podľa osobitného predpisu nárok na náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti, dodržiavať liečebný režim určený ošetrujúcim lekárom,
- hospodáriť riadne s prostriedkami, ktoré mu zveril služobný úrad a chrániť jeho majetok pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím a nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami služobného úradu,
- sprístupňovať informácie podľa osobitných predpisov,[100)]
- Obmedzenie podľa odseku 3 písm. c) sa nevzťahuje na štátneho zamestnanca, ktorý je vyslaný do riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby vládou alebo služobným úradom alebo s ktorého členstvom v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby vysloví služobný úrad predchádzajúci písomný súhlas; služobný úrad môže svoj súhlas odvolať, ak by členstvo

[100)] Zákon č. 211/2002 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (zákon o slobode informácií). Smernica MDPT SR č. 3/2007 o slobodnom prístupe k informáciám v znení Smernice MDPT SR č. 41/2009.

v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby bolo prekážkou riadneho plnenia služobných povinností štátneho zamestnanca.
- ďalšie povinnosti a obmedzenia štátneho zamestnanca upravuje § 60 a 61 zákona o štátnej službe
PP- čl. 12 odsek 1) a 2) – práva a povinnosti zamestnanca; sú vymenované povinnosti, ktoré sú v zákone o štátnej službe § 60, ostatné povinnosti sú totožné s povinnosťami uvedenými v zákone č. 552/2003, okrem toho je zamestnanec povinný:
- nepoužívať bez súhlasu príslušného vedúceho zamestnanca priestory ministerstva na súkromné účely,
- uzamykať kanceláriu po jej opustení,
- oznámiť počas trvania pracovného pomeru osobnému úradu všetky zmeny týkajúce sa jeho osobných pomerov (zmena stavu, priezviska, bydliska, narodenie dieťaťa, zmenu zdravotnej poisťovne, zmenu občianskeho preukazu),
- v období, v ktorom má podľa osobitného predpisu nárok na náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti, dodržiavať liečebný režim určený ošetrujúcim lekárom,
- hospodáriť riadne s prostriedkami, ktoré mu zverilo ministerstvo a chrániť jeho majetok pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím a nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami ministerstva,
- sprístupňovať informácie podľa osobitných predpisov,

Ministerstvo kultúry SR
SP – čl. 13 – práva a povinnosti upravuje zákon o štátnej službe, okrem toho sa na zamestnanca v služobnom úrade vzťahujú niektoré ustanovenia pracovného poriadku
PP – čl. 8 – základné povinnosti zamestnanca - zamestnanec je povinný okrem povinností ustanovených v § 8 zákona o výkone práce vo verejnom záujme a v § 81 Zákonníka práce najmä:

b) dodržiavať zásady spolupráce s ostatnými zamestnancami a zásady slušného správania,
c) upozorniť vedúceho zamestnanca na rozpor jeho pokynu so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo internými riadiacimi aktmi, prípadne na skutočnosť, že splnením jeho pokynu by vznikla škoda, alebo na iné prekážky, ktoré zamestnancovi bránia pokyn alebo určenú pracovnú úlohu riadne a včas splniť,
e) plne využívať pracovný čas a technické prostriedky na vykonávanie uložených pracovných úloh kvalitne, hospodárne a včas plniť pracovné úlohy,
f) stanoveným spôsobom viest evidenciu o svojej prítomnosti a neprítomnosti na pracovisku, používať dochádzkovú identifikačnú kartu podľa interného riadiaceho aktu zamestnávateľa,
j) sústavne si prehlbovať svoju kvalifikáciu na výkon práce dohodnutej v pracovnej zmluve, podľa pokynov zamestnávateľa sa zúčastňovať nariadených školení a kurzov,
k) nevykonávať na pracovisku práce pre svoju potrebu alebo potrebu tretej osoby bez súhlasu vedúceho zamestnanca,
l) dodržiavať zákaz fajčenia, požívania alkoholických nápojov, omamných látok alebo psychotropných látok na pracoviskách zamestnávateľa v pracovnom čase aj mimo týchto pracovísk,
m) podrobiť sa vyšetreniam, ktoré vykonáva zamestnávateľ alebo iná oprávnená osoba, aby zistili, či zamestnanec nie je pod vplyvom alkoholu, omamných alebo psychotropných látok,
n) pri rokovaní s občanmi a zástupcami inštitúcií zachovávať zásady slušného správania, ich požiadavky riešiť riadne v zákonnej lehote a na primeranej odbornej úrovni,
o) v súvislosti s výkonom zamestnania neprijímať dary, sponzorské provízie a provízie od podnikateľskej sféry pri vykonávaní obchodno-zmluvných aktivít alebo iné výhody s výnimkou darov alebo výhod, ktoré sú poskytované v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi (napr. firemné perá, kalendáre, prípadne iné predmety podobného charakteru),
p) bezodkladne informovať vedúceho zamestnanca o akejkoľvek škode, spôsobenej na majetku zamestnávateľa alebo akejkoľvek tretej osoby, ktorú tento zamestnanec spôsobil, príp. o ktorej sa dozvedel,
q) oznamovať vedúcemu zamestnancovi nedostatky v oblasti ochrany majetku zamestnávateľa,

r) udržiavať v poriadku svoje pracovisko a pri odchode z pracoviska dbať na uloženie zásadných pracovných dokumentov a pracovných prostriedkov mimo dosahu nepovolaných osôb,
s) pri odchode z pracoviska zabezpečovať pracovné priestory ako aj stroje proti krádeži (zamykať, zatvárať okná, kódovať miestnosť, pokiaľ sa kóduje a pod.),
t) oznámiť osobnému úradu bez zbytočného odkladu všetky dôležité zmeny v osobných údajoch a iné skutočnosti (ide najmä o zmenu bydliska, povolanie na výkon služby v ozbrojených silách a ostatné skutočnosti dôležité z hľadiska sociálneho a zdravotného poistenia, dani z príjmu či nariadeného výkonu rozhodnutia o zrážkach z platu a pod.),
u) oznámiť a preukázať bez zbytočného odkladu vedúcemu zamestnancovi prekážky v práci; ak je to možné, oznámiť a preukázať dôvod neprítomnosti vopred,
v) stránky alebo návštevy po zaevidovaní osobne vyzdvihnúť na vrátnici zamestnávateľa,
w) pri vybavovaní žiadostí fyzických osôb alebo právnických osôb o poskytnutie informácie je každý zamestnanec povinný postupovať v zmysle zákona c. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (o slobode informácií) a dbať na vecnú správnosť odpovede a dodržiavanie stanovených postupov a lehôt,
x) tehotná zamestnankyňa písomne informovať osobný úrad o svojom stave a predložiť o tom lekárske potvrdenie,

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
SP – povinnosti upravené obdobne ako v zákone o štátnej službe
PP – povinnosti upravené obdobne ako v Zákonníku práce a zákone o výkone práce vo verejnom záujme. Niektoré povinnosti sú navyše a súvisia hlavne s oznamovaním osobných zmien, bezpečnosťou pri práci

Ministerstvo spravodlivosti SR
SP – okrem povinností v zákone o štátnej službe, je v zmysle čl. 11, ods. 2) Štátny zamestnanec ďalej povinný najmä:

a) osobne vykonávať práce podľa opisu činností štátnozamestnaneckého miesta a služobnej zmluvy v určenom služobnom čase a dodržiavať služobnú disciplínu,
b) svedomito a riadne pracovať podľa svojich síl, schopností a vedomostí, plniť pokyny svojich nadriadených vydané v súlade s právnymi predpismi; upozorniť svojho nadriadeného, ak je pokyn na vykonanie práce v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo dobrými mravmi, prípadne, ak by ich splnením vznikla škoda, alebo ak existujú iné prekážky, ktoré štátnemu zamestnancovi bránia vydaný pokyn alebo určenú úlohu riadne a včas splniť,
c) v konaní s občanmi zachovávať zásady slušného správania, ich požiadavky riešiť citlivo, správne a včas,
d) podľa potreby spolupracovať s partnerskými útvarmi iných ústredných orgánov,
e) udržiavať v poriadku svoje pracovisko,
f) oznámiť bez zbytočného odkladu zmeny v osobných pomeroch a iné údaje, ktoré majú význam pre nároky zo štátnozamestnaneckého pomeru, napr. zmeny osobného stavu, zmeny bydliska, občianskeho preukazu, priznanie dôchodku a ďalšie skutočnosti, ktoré majú vplyv na nároky z nemocenského poistenia a daň z príjmu a predložiť doklad o nariadenom výkone rozhodnutia zrážkami zo mzdy,
g) pri služobnej ceste postupovať tak, aby sa jej účel dosiahol čo najhospodárnejšie, n) pri používaní služobného motorového vozidla a so súhlasom služobného úradu pri použití vlastného motorového vozidla, riadiť sa na služobnej ceste predpismi o používaní motorových vozidiel,
h) bezodkladne nahlásiť služobnému úradu stratu alebo odcudzenie služobného preukazu alebo čipovej karty.

PP – okrem zákonných povinností sú navyše tieto:

a, zdržať sa pri výkone práce a mimo nej všetkého, čo by mohlo narušiť vážnosť ich postavenia v zamestnaní;
b, pri rokovaní s občanmi zachovávať zásady slušného správania, požiadavky občanov riešiť riadne a v zákonnej lehote na príslušnej odbornej úrovni;
c, udržiavať v poriadku svoje pracovisko a pri odchode z pracoviska dbať na uloženie zásadných pracovných dokumentov mimo dosahu nepovolaných osôb v záujme ochrany služobných informácií pred ich zneužitím;
d, oznámiť a preukázať prekážky v prác;
e, oznámiť dôležité zmeny v osobných pomeroch a iné skutočnosti;
f, zachovávať mlčanlivosť;
g označiť príchod, odchod a prerušenie pracovného času;
h, nahlásiť stratu, poškodenie, odcudzenie služobného preukazu;
i, nahlásiť zmenu zdravotného poistenia

Ministerstvo zdravotníctva SR
SP – čl. 28 – povinnosti štátneho zamestnanca - totožné ako v zákone o štátnej službe
PP – čl. 10 – povinnosti zamestnanca - totožné ako v Zákonníku práce; čl. 11 – povinnosti zamestnanca vyplývajúce zo zákona o výkone práce vo verejnom záujme – uvedené totožné povinnosti ako v tomto zákone.

Ministerstvo zahraničných vecí SR
Kariérny poriadok – nie sú vymenované povinnosti, je vymenované všetko, čo sa považuje za porušenie disciplíny. Nie sú vymenované sankcie za porušenie povinností, ani stanovený postup pri porušení povinností. V časti o služobnej/pracovnej disciplíne je len vymenované to, čo sa rozumie pod menej závažným porušením disciplíny a závažným porušením disciplíny.
Čl. 54 odsek 2 hovorí:
(2) Dôsledky a sankcie za porušovanie služobnej disciplíny a pracovnej disciplíny, vrátane možností skončenia štátnozamestnaneckého pomeru alebo pracovného pomeru, ustanovujú zákon o štátnej službe, zákon o výkone práce vo verejnom záujme a Zákonník práce

Ministerstvo financií SR
SP – neobsahuje vymenovanie povinnosti
Článok 2 - Závažné porušenie služobnej disciplíny
Za závažné porušenie služobnej disciplíny sa považuje, ak štátny zamestnanec poruší povinnosť štátneho zamestnanca v oblasti
a, dodržiavania Ústavy Slovenskej republiky, ústavných zákonov, zákonov, iných všeobecne záväzných právnych predpisov a právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby a služobných predpisov pri vykonávaní štátnej služby a ich uplatňovaní, ak

1, vedome nesplní služobnú úlohu uloženú vedúcim zamestnancom , ak splnenie takejto služobnej úlohy neodmietol v súlade so všeobecne záväzným právnym predpisom,[101])
2, fyzicky alebo hrubo verbálne napadne vedúceho zamestnanca, štátneho zamestnanca, zamestnanca alebo inú osobu v priestoroch služobného úradu,
3, do výkonu služby nastúpi pod vplyvom alkoholu alebo inej omamnej alebo psychotropnej látky alebo počas výkonu štátnej služby požije alkohol alebo inú omamnú alebo psychotropnú látku,

[101]) § 59 ods. 1 písm. d) až f) zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

4, spreneverí zverené finančné prostriedky alebo iné ceniny, odcudzí alebo úmyselne poškodí majetok v správe služobného úradu,
b, zachovávania mlčanlivosti o skutočnostiach, o ktorých sa štátny zamestnanec dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby, ak
1. štátny zamestnanec skutočnosť, o ktorej sa pri výkone štátnej služby dozvedel, vedome oznámi inej osobe, ktorá na to nebola oprávnená,
2. konaním čo aj z nedbanlivosti umožní, aby sa osoba, ktorá na to nebola oprávnená oboznámila so skutočnosťami, o ktorých sa štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby dozvedel,
c, osobného, riadneho a včasného plnenia služobných úloh, ak vedome osobne, riadne a včas nesplní úlohu, ktorú je podľa opisu činností štátnozamestnaneckého miesta povinný plniť,
d, dodržiavania určeného služobného času, ak určený služobný čas opakovane nedodrží oneskoreným príchodom na pracovisko, predčasným opustením pracoviska bez povolenia alebo opustením pracoviska počas služobného času bez povolenia; pracoviskom sa na tento účel rozumie pravidelné miesto vykonávania štátnej služby štátneho zamestnanca.

PP – čl. 4 - základné povinnosti zamestnanca - Zamestnanec je povinný, okrem povinností uvedených v § 8 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, najmä oznámiť bez zbytočného odkladu zmeny v osobných pomeroch a iné skutočnosti, ktoré sú rozhodujúce pre posúdenie nárokov z pracovného pomeru, napr. zmeny osobného stavu, narodenie alebo úmrtie člena rodiny, zmenu bydliska, iné skutočnosti, ktoré sú rozhodujúce pre nároky vyplývajúce zo sociálneho poistenia a preddavok na daň z príjmu a predložiť doklad o nariadenom výkone rozhodnutia zrážkami z platu.

Ministerstvo obrany SR
SP – je v pripomienkovom konaní
PP – čl. 11 (1) – základné povinnosti zamestnanca (totožné s úpravou v Zákonníku práce), k uvedenému len Čl. 11 (2) Zamestnanec ďalej plní povinnosti vyplývajúce z charakteristiky pracovného miesta.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
SP – čl. 7 ods. 2 – povinnosti zamestnanca sú vymenované zo zákona o štátnej službe. Nad rámec zákona sú uvedené nasledovné povinnosti:

f) iniciatívne, samostatne, kvalitne a načas plniť služobné úlohy,
g) dbať o dobré meno ministerstva,
h) v styku s občanmi vystupovať slušne, so snahou uspokojiť ich oprávnené záujmy,
q) informovať vedúceho služobného úradu o skutočnostiach, ktoré bránia výkonu práce alebo ktoré by mohli ministerstvu spôsobiť ujmu,
s) neodkladne oznamovať osobnému úradu zmeny vo svojich osobných pomeroch, napríklad zmenu stavu, priezviska, bydliska, narodenie dieťaťa, zmenu zdravotnej poisťovne, zmenu občianskeho preukazu, a pod.,
t) nepoužívať bez povolenia vedúceho zamestnanca priestory alebo majetok ministerstva na súkromné účely,
w, nepožívať alkoholické nápoje, omamné látky alebo iné psychotropné látky v mieste výkonu práce, v služobnom čase aj mimo miesta pravidelného výkonu práce a nenastupovať pod ich vplyvom do práce,
x, dodržiavať všeobecný zákaz fajčenia s výnimkou miest na to určených,
ab) sprístupňovať informácie podľa zákona o slobode informácií a vnútorného usmernenia ministerstva, ak k ním nie je obmedzený prístup alebo požadovaná informácia nie je utajovanou skutočnosťou,
ac) deklarovať počas trvania štátnozamestnaneckého pomeru majetkové pomery,

ad) udržiavať v poriadku svoje pracovisko a pri odchode z pracoviska uložiť zásadné pracovné dokumenty a pracovné prostriedky mimo dosahu nepovolaných osôb a zabezpečiť ochranu osobných údajov,
ae) oznámiť a preukázať bez zbytočného odkladu priamo nadriadenému vedúcemu zamestnancovi prekážky v práci; ak je to možné, oznámiť a preukázať dôvod neprítomnosti vopred

PP – čl. 8B – povinnosti, nad rámec zákona sú nasledovné:
- oboznámiť sa s ustanoveniami pracovného poriadku a právnymi predpismi vzťahujúcimi sa na prácu ním vykonávanú a dodržiavať ich,
- neprijímať štátne vyznamenania iných krajín bez súhlasu ministerstva,

Ministerstvo životného prostredia SR
SP – čl. 11 – povinnosti štátneho zamestnanca – totožné s povinnosťami uvedenými v zákone o štátnej službe.
PP – čl. 5 ods. 2 - Základné povinnosti zamestnanca ministerstva sú kombináciou povinností zo Zákonníka práce a zákona o výkone práce vo verejnom záujme:

a) včas a zodpovedne plniť pracovné úlohy, efektívne využívať pracovný čas na ich plnenie,
b) pri pracovnom styku a pri styku s verejnosťou zachovávať pravidlá slušného správania a občianskeho spolužitia,
c) do 10 dní hlásiť zamestnávateľovi zmeny v osobných pomeroch a údajoch (narodenie dieťaťa, zmena bydliska a pod.),
d) sprístupňovať informácie v súlade so zákonom č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

© 2011 VIA IURIS
ISBN: 978-80-970686-2-2