

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku
k uzneseniu č. k. PLz. ÚS 4/2022**

1. V zmysle § 67 zákona o ústavnom súde pripájam toto odlišné stanovisko k výroku a k odôvodneniu uznesenia pléna ústavného súdu č. k. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022, ktorým ústavný súd rozhodoval o návrhu predsedu ústavného súdu podľa § 13 ods. 3 zákona o ústavnom súde na zjednotenie právnych názorov vyjadrených III. senátom v uznesení č. k. III. ÚS 153/2022-18 z 10. marca 2022 a I. senátom v uznesení č. k. I. ÚS 129/2022-40 zo 14. apríla 2022:

2. Oba senáty ústavného súdu rozhodovali o návrhu na preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov vydaného v konaní podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“).

3. Rozpor medzi jednotlivými senátmi ústavného súdu sa týkal výkladu čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavného zákona, podľa ktorého sa na účely čl. 7 a 8 a na účely konania, ak sa porušili povinnosti podľa čl. 7 a 8, osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, považuje za verejného funkcionára aj v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie.

4. Problematická bola chýbajúca právna úprava určenia doby pretrvávania zodpovednosti verejného funkcionára za nesplnenie alebo porušenie ústavného zákona ukladajúcich povinnosti alebo obmedzenia verejnému funkcionárovi. Zásadnou otázkou v tomto prípade bolo vyriešenie kolízie zmyslu ústavného zákona, ktorým je ochrana verejného záujmu na riadnom výkone verejnej funkcie, a princípu právnej istoty poskytujúceho ochranu adresátom právnej normy. Je zrejmé, že ani plénum pri rozhodovaní nepopieralo, že princíp právnej istoty musí byť rešpektovaný aj v prípade, keď je v hre verejný záujem. Otázne však bolo, ako túto kolíziu dvoch ústavných hodnôt vyvážiť tak, aby došlo k ich čo najširšej harmonizácii, t. j. aby každá z týchto hodnôt zostala zachovaná v čo najširšej možnej miere, resp. aby žiadna z nich nebola úplne popretá (PL. ÚS 12/2001, PL. ÚS 13/2010).

5. Plénum ústavného súdu sa zhodlo na takom výklade tohto ustanovenia, podľa ktorého je toto ustanovenie potrebné chápať ako „časovú úpravu deliktuálnej spôsobilosti dotknutej osoby, teda jej zodpovednosti za porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona, ktorého následkom je uloženie sankcie“. Toto ustanovenie však podľa uznesenia pléna ústavného súdu nevymedzuje lehotu na začatie ani skončenie konania o uložení sankcie.

6. Jedným zo základných predpokladov právneho štátu je také usporiadanie štátu, v ktorom každá fyzická aj právnická osoba môže mať dôveru v právo. „Podstata právni jistoty tedy, nejobecněji vyjádřeno, spočívá v tom, že každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho právech, že mu stát dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit, a zároveň spoléhat na to, že ho stát postihne

zákonem předvídanou, a žádnou jinou než předvídanou, sankcí za to, že porušil právní předpis, a konečně na to, že ho nepostihne sankcí, jestliže právní předpis neporušil.“ (Knapp, V. Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, s. 205).

7. Ako však možno mať dôveru v také právo, ktoré umožňuje mocenskému orgánu začať konanie a uložiť sankciu bez časového obmedzenia po tom, ako došlo k porušeniu? Už len s ohľadom na to, že Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) má v konaní podľa ústavného zákona povinnosť zistiť správne a v dostatočnom rozsahu skutkový stav v nim rozhodovanej veci (II. ÚS 185/2014), je taká právna norma zjavne nedostačujúca a v prípade takejto medzery v zákone nevyhnutne musí nastúpiť taký výklad právnej normy, ktorý dôveru v právo opäť obnoví.

8. Plénum ústavného súdu, súc si vedomé nedostatkov právnej úpravy (na ktoré ústavný súd opakovane a dlhodobo upozorňuje), v závere uznesenia vyslovilo, že pri riešení nedostatočnosti právnej úpravy ústavného zákona a kolízie medzi zmyslom ústavného zákona a princípom právnej istoty je potrebné vždy vychádzať z časových okolností konkrétneho prípadu, pretože takto zostáva v čo najširšej miere zachovaná každá z dotknutých ústavných hodnôt.

9. Som toho názoru, že ani aplikovaním posledného spomenutého odporúčania pléna ústavného súdu nebude právna istota zabezpečená. Väčšinový názor pléna ústavného súdu nepopiera, že právna úprava zabezpečujúca ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov obsiahnutá v ústavnom zákone má medzery. Ústavný súd to deklaruje opakovane, a, žiaľ, je nutné konštatovať, že napriek niekoľkým novelizáciám ústavného zákona nedošlo k takým zmenám, ktoré by situáciu napravili. Plénum ústavného súdu však len vo svojej podstate skonštatovalo, že odpoveď na otázku, či je výkon verejnej moci zo strany výboru skutočne bezhraničný (z časového hľadiska), nie je obsiahnutá v čl. 3 ods. 1 ústavného zákona. Na otázku, kde inde potom odpoveď hľadať, však už plénum (podľa môjho názoru) dostatočne jasne neodpovedalo.

10. Považujem za potrebné zdôrazniť, že nejde o takú otázku, ktorú bude výbor riešiť len veľmi ojedinele. Ide o zásadnú otázku, ktorú si musí výbor položiť vždy pri ukladaní sankcie. Otázka časového ohraničenia deliktuálnej spôsobilosti je navyše otázkou zásadnou nielen pre výbor rozhodujúci o právach a povinnostiach verejných funkcionárov ako adresátov právnej normy, ale aj pre adresátov právnej normy samotných. Nakoľko zrozumiteľné a jednoznačné je odporúčanie pléna, podľa ktorého je potrebné posudzovať každý prípad individuálne? Nejasnosť právnej úpravy, resp. chýbajúca právna úprava, zostala podľa môjho názoru pre bežných ľudí neobjasnená.

11. Ústavný súd pravidelne vo svojich rozhodnutiach uvádza, že predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú (III. ÚS 149/04 a mnohé ďalšie). Ak je skutočne tou poslednou inštitúciou, je úlohou ústavného súdu (a tým skôr pléna) dávať odpovede na tie otázky, ktoré sú mu ako orgánu ústavnosti kladené.

12. V tomto prípade som navyše toho názoru, že bol ponúkaný taký výklad právnej normy, ktorým by neistotu v aplikácii ústavného zákona bolo možné preklenúť. Je totiž zrejmé, že výklad pléna ústavného súdu ponúka len čiastočnú odpoveď. Ak aj plénum samotné

pripustilo, že časové ohraničenie (premlčanie) deliktuálnej spôsobilosti je nevyhnutné (s ohľadom na princíp právnej istoty ako základný predpoklad právneho štátu), potom nevyhnutne musí urobiť aj záver, z ktorého toto ohraničenie vyplynie. Výklad prezentovaný väčšinou pléna ústavného súdu odpoveď na túto otázku neponúka.

13. Ponúka ju však I. senát vo svojom uznesení č. k. I. ÚS 129/2022-40, ktorý podporne argumentuje nálezom č. k. I. ÚS 356/2021-28 z 20. októbra 2021, v ktorom bolo konštatované, že pri chýbajúcej úprave premlčacej lehoty takéhoto *sui generis* deliktu, resp. možnosti jeho sankcionovania, nadobúda relevanciu potreba nájdania iného spôsobu časového ohraničenia trvania uvedenej zodpovednosti, a v prípade nedostatku iných „pomôcok“ obsiahnutých v ustanoveniach ústavného zákona (ktorých primerané použitie by prichádzalo do úvahy), ktoré by napomohli definovaniu takéhoto ohraničenia, stáva sa racionálnou aj úvaha o nastavení týchto časových mantinelov (nie iba, ale aj) práve cez pretrvávajúce výkonu verejnej funkcie touto osobou, teda stanoveniu, že skončením výkonu verejnej funkcie zanikne dotknutej osobe sankčná zodpovednosť za porušenie povinností alebo obmedzení uložených jej ako verejnému funkcionárovi ústavným zákonom.

14. V tomto prípade sa prikláňam k názoru I. senátu, ktorý konštatoval, že nedostatočná právna úprava a z toho plynúca nejasnosť nemôže ísť na ťarchu adresáta právnej normy v podobe uloženej sankcie. S ohľadom na opakujúce sa výzvy (nielen zo strany ústavného súdu) smerom k zákonodarcovi volajúce po zmene/doplnení zjavne nedostatočnej právnej úpravy (a to v mnohých ohľadoch) sa navyše tento výklad nejaví ako nesprávny či ústavne nekonformný. Nikto by nemal mať prospech z vlastného protiprávneho konania, resp. nekonania (*nemo turpitudinem suam allegare potest*) – ani štát nie.

15. *De lege ferenda* by podľa môjho názoru normotvorca mal zvážiť aj to, či rozhodovanie o opravnom prostriedku voči rozhodnutiam výboru skutočne prináleží ústavnému súdu a či (najmä s ohľadom na konštituovanie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky) je takáto právomoc v súlade s už spomínanou subsidiaritou a postavením ústavného súdu v hierarchii súdnej moci.

V Košiciach 23. novembra 2022

Peter Straka
sudca