



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 478/2023-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a Libora Duřu v konaní podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov o návrhu navrhovateľa [REDACTED], zastúpeného advokátskou kanceláriou Nechala and partners s. r. o., Einsteinova 21, Bratislava, IČO 54 749 565, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Pavel Nechala, PhD., na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. k. VP/39/23/K zo 16. mája 2023 takto

### r o z h o d o l :

Návrh **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh navrhovateľa a skutkový stav veci

1. Navrhovateľ sa návrhom doručeným ústavnému súdu 14. augusta 2023 domáha preskúmania uznesenia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) č. k. VP/39/23/K zo 16. mája 2023 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) 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“). Navrhuje toto rozhodnutie zrušiť a vrátiť vec na ďalšie konanie.

2. Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že výbor podľa čl. 9 ods. 10 písm. d) a čl. 9 ods. 17 ústavného zákona uložil navrhovateľovi ako predsedovi predstavenstva Letiska Poprad-Tatry, a. s. (ďalej len „letisko“), pokutu v sume 7 266 eur za porušenie čl. 5 ods. 3 v spojení s čl. 5 ods. 7 ústavného zákona, pretože ako verejný funkcionár, ktorý sa ujal výkonu funkcie 27. septembra 2022 a ktorý je súčasne členom štatutárneho orgánu – konateľom v obchodnej spoločnosti MRGT Platform, s. r. o., Francouzská 4, Vinohrady, Praha, Česká republika (ďalej len „MRGT Platform“), podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie (do 27. októbra 2022) neskončil a ani nevykonával zákonom ustanovený právny úkon smerujúci

k skončeniu funkcie štatutárneho orgánu – konateľa v uvedenej obchodnej spoločnosti. Okrem toho navrhovateľovi podľa čl. 9 ods. 7 ústavného zákona uložil povinnosť bezodkladne zanechať funkciu konateľa v spoločnosti MRGT Platform.

3. Výbor po doručení oznámenia za rok 2021 (podaného v súvislosti s ujatím sa verejnej funkcie, v ktorom navrhovateľ v bode C/2 uviedol, že ku dňu jeho podania nespĺňa podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností z dôvodu, že ešte neuplynulo 30 dní od vymenovania do verejnej funkcie) vyzval navrhovateľa listom z 28. februára 2023 na vysvetlenie skutočností, keďže v bode C/1 oznámenia navrhovateľ nevyplnil žiadne údaje, ktoré sa týkajú funkcie nezlučiteľnej s verejnou funkciou.

4. Po doručení vyjadrenia navrhovateľa z 10. marca 2023 výbor začal proti nemu konanie podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona, a to uznesením č. 1751 z 21. marca 2023, a požiadal ho o stanovisko, ktoré navrhovateľ zaslal listom z 19. apríla 2023. Výbor zhrnul obidve vyjadrenia navrhovateľa do šiestich bodov:

4.1. Letisko je súkromnou obchodnou akciovou spoločnosťou a jeho akcionármi sú Slovenská republika [akcionárske práva vykonáva Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“)], mesto Poprad a mesto Vysoké Tatry (podiely akcií sú 97,74 %, 1,58 % a 0,68 %). Navrhovateľ bol valným zhromaždením z 26. septembra 2022 akcionármi zvolený za člena predstavenstva a následne menovaný za predsedu predstavenstva. Súbežne podpísal zmluvu o výkone funkcie. Subjektívnym posúdením navrhovateľ dospel k záveru, že do funkcie člena predstavenstva nebol priamo alebo nepriamo navrhnutý štátom alebo právnickou osobou so 100 % majetkovou účasťou štátu, ale bol zvolený akcionármi súkromnej obchodnej spoločnosti.

4.2. Spoločnosť MRGT Platform je od svojho vzniku (31. januára 2018) neaktívna, nevyvíja žiadnu podnikateľskú činnosť. Navrhovateľ preto dospel k záveru, že nespĺňa zákonnú podmienku verejného funkcionára a nie je potrebné podniknúť ďalšie kroky v súvislosti s výkonom funkcie konateľa.

4.3. Napriek uvedenému prijal opatrenia na ukončenie činnosti konateľa v spoločnosti MRGT Platform, tento proces sa predĺžil z dôvodov, že ide o spoločnosť v inom štáte.

4.4. S ohľadom na závažnosť porušenia ústavného zákona, jeho dôsledky, okolnosti prípadu a nápravu porušení by v prípade uloženia sankcie táto absolútne nezodpovedala možnému ohrozeniu verejného záujmu, bola by nadmieru prísna a nespravodlivá.

4.5. V dobrej viere s poukazom na čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona navrhovateľ dospel k záveru, že výkon funkcie predsedu predstavenstva letiska nespadá do pôsobnosti ústavného zákona, a preto mu ďalšie povinnosti zo zvolenia do funkcie člena predstavenstva nevyplývajú. Dosiaľ nikdy nepôsobil v orgáne obchodnej spoločnosti s majoritnou účasťou štátu, v dobrej viere dospel k záveru, že nie je potrebné podniknúť ďalšie kroky s výkonom funkcie konateľa obchodnej spoločnosti.

4.6. Navrhovateľ podpísal zmluvu o výkone funkcie člena a predsedu predstavenstva zaslanej mu z ministerstva, v zmysle ktorej nesmie vykonávať činnosti ako štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu alebo iného orgánu právnickej osoby s obdobným predmetom podnikania, ibaže ide o spoločnosť, na ktorej podnikaní sa zúčastňuje spoločnosť, ktorej štatutárnym orgánom je členom.

5. Výbor vyhodnotil, že v zmysle informatívneho výpisu z obchodného registra je navrhovateľ konateľom, teda štatutárnym orgánom spoločnosti MRGT Platform a verejnú funkciu predsedu predstavenstva letiska začal vykonávať 27. septembra 2022. To znamená, že do 27. októbra 2022 mal funkciu konateľa skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený úkon smerujúci k skončeniu nezlučiteľnej funkcie s verejnou funkciou v spoločnosti podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona. Podľa výboru je po „prezistení“ skutkových okolností nesporné, že navrhovateľ neukončil funkciu konateľa v obchodnej spoločnosti do dňa vydania rozhodnutia ani nepreukázal, že by učinil úkon smerujúci k zániku funkcie konateľa v predmetnej spoločnosti v ustanovenej lehote. Výbor sa ďalej vyjadril k jednotlivým tvrdeniam podľa už zhrnutých bodov.

6. Podľa listu z 29. septembra 2022 zaslaného ministerstvom výboru v zmysle čl. 2 ods. 4 ústavného zákona je nesporné, že navrhovateľa nominovalo do verejnej funkcie ministerstvo, *ergo* štát a mimoriadne valné zhromaždenie ho 27. septembra 2022 do funkcie zvolilo. Preukázateľne preto spadá pod čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona, keďže do funkcie bol „navrhnutý“ priamo štátom. Neskoršia deklaratórna úroveň ustanovenia do funkcie zo strany valného zhromaždenia letiska nemá podľa názoru výboru vplyv na to, že bol do funkcie navrhnutý zo strany štátu. Na uvedené nemá vplyv ani skutočnosť, že v akciovej spoločnosti nemá štát 100 % majetkovú účasť, keďže ministerstvo (štát) zastrešovalo návrh verejného funkcionára do funkcie.

7. K druhému bodu výbor uviedol, že sa zaoberal obdobnými prípadmi porušenia čl. 5 ods. 3 ústavného zákona. Je povinnosťou verejného funkcionára v prípade výkonu takejto s výkonom verejnej funkcie nezlučiteľnej funkcie (zamestnania alebo činnosti) skončiť jej výkon. V čl. 5 ods. 7 ústavného zákona je upravené dobrodenie v prospech verejného funkcionára v podobe 30-dňovej lehoty na skončenie výkonu funkcie nezlučiteľnej s verejnou funkciou, počas ktorej nie je postihnutelný za súbežný výkon funkcií, ale až prvý deň po jej uplynutí. Porušením uvedeného obmedzenia (zákazu) dochádza k dokonaniu verejnoprávneho deliktu, každý ďalší deň je udržiavaním protiprávneho stavu vyvolaného dokonaním deliktu a protiprávny stav je ukončený až skončením výkonu funkcie nezlučiteľnej s výkonom verejnej funkcie (II. ÚS 878/2014). Otázkou, či konkrétna obchodná spoločnosť predstavuje podnikateľský subjekt založený na účely podnikania, je na účely čl. 5 ústavného zákona potrebné posudzovať nie z hľadiska momentálnej (minulej či súčasnej) aktivity dotknutej obchodnej spoločnosti alebo vôle jej spoločníkov či riadiacich orgánov, ale z hľadiska právneho postavenia takejto právnickej osoby. Za relevantné je potrebné považovať právne skutočnosti významné z hľadiska oprávnenia a spôsobilosti právnickej osoby vykonávať podnikateľskú činnosť (predmet a povahu činnosti obchodnej spoločnosti a oprávnenie, na základe ktorého sa činnosť realizuje, účel a dobu, na ktorú bola spoločnosť zriadená, prípadne ďalšie právne skutočnosti umožňujúce alebo vylučujúce uskutočňovanie podnikateľských aktivít obchodnou spoločnosťou). Zmyslom a účelom takejto interpretácie čl. 5 ústavného zákona je zabezpečenie reálnej a efektívnej ochrany verejného záujmu v súvislosti s výkonom verejných funkcií. Účinky čl. 5 ods. 3 ústavného zákona nemôžu byť kedykoľvek *ad hoc* spochybňované poukazom na dočasnú nečinnosť, prípadné iné „neziskové“ aktivity obchodnej spoločnosti, ktorá je inak plne spôsobilá na výkon podnikateľskej činnosti (III. ÚS 12/09), a preto podľa výboru pre účely toho, či došlo k porušeniu čl. 5 ods. 3 ústavného zákona, nie je dôležité to, či verejní funkcionári využívajú svoje podnikateľské oprávnenie, resp. či spoločnosti, kde figurujú ako štatutárne orgány, uskutočňujú aktívne úkony v obchodnom styku, ale to, že zo strany verejných funkcionárov nedošlo

k zániku oprávnenia vykonávať podnikateľskú činnosť, resp. verejný funkcionár neučinil úkon smerujúci k jej skončeniu v lehote podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona.

8. K tretiemu bodu výbor uviedol, že z informatívneho výpisu z obchodného registra Českej republiky nevyplývalo, že by došlo k zániku funkcie konateľa zo strany navrhovateľa v stanovenej lehote do 27. októbra 2022. Výbor z tohto výpisu neidentifikoval okolnosti potvrdzujúce, že úkon smerujúci k skončeniu funkcie konateľa bol uskutočnený v stanovenej lehote. Odkázal na judikatúru ústavného súdu k dôkaznému bremenu v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. Navrhovateľ podľa zistení výboru počas konania hodnoverne nepreukázal uskutočnenie úkonu smerujúceho k skončeniu funkcie konateľa v predmetnej obchodnej spoločnosti v uvedenej lehote.

9. K štvrtému bodu výbor uviedol, že sankciu za nedodržanie povinnosti ustanovuje ústavný zákon a výboru ani ústavnému súdu podľa odkazovanej judikatúry neprináleží zákonné moderačné oprávnenie sankciu meniť.

10. K piatemu bodu výbor s poukazom na nález vo veci sp. zn. III. ÚS 114/08 konštatoval povinnosť verejných funkcionárov poznať a vykladať obsah ústavného zákona. Výboru nie je zrejmé dané tvrdenie navrhovateľa, keďže mal vedomosť, že ho do funkcie navrhlo ministerstvo, ktoré je ústredným orgánom štátu. K tvrdeniu o novej skúsenosti výbor odkázal na ďalšiu judikatúru ústavného súdu.

11. K šiestemu bodu výbor uviedol, že ide pravdepodobne o zákaz vykonávania konkurenčnej činnosti v orgánoch iných obchodných spoločností. Uvedené nemá vplyv na to, že verejný funkcionár preukázateľne spadal pod čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona, a tým mal dodržať zákazy podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona a lehotu podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona. Na záver výbor uviedol, že navrhovateľ musel mať vedomosť o tom, že je verejným funkcionárom (m. m. aj o zákazoch podľa čl. 5 ústavného zákona), aj z dôvodu, že oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona v súvislosti s ujatím sa verejnej funkcie podal 26. októbra 2022, kde uviedol, že nespĺňa podmienky nezlučiteľnosti. Z pohľadu výboru je preto len ťažko pochopiteľné, že sám podal oznámenie, v ktorom vyznačil danú skutočnosť aj s príslušným písmenom zc) k čl. 2 ústavného zákona, v odpovedi k začatiu konania [ale] uvádza, že v dobrej viere dospel k záveru že nespĺňa podmienku verejného funkcionára a nie je potrebné podniknúť ďalšie kroky s výkonom funkcie konateľa spoločnosti.

12. Výbor preto prijal uznesenie, ktorým navrhovateľovi uložil pokutu vo výške šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára podľa čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona, ktorého výšku určil podľa čl. 9 ods. 17 ústavného zákona ako výšku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve za kalendárny rok, ktorý predchádzal roku, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti, keďže navrhovateľ nepoberal v roku 2021 z výkonu verejnej funkcie príjem.

## II.

### Argumentácia navrhovateľa

13. Napadnuté rozhodnutie je nesprávne a neústavné z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci pri a) neprípustnej extrateritoriálnej aplikácii ústavného zákona, b) neprípustnom prílišne formálnom prístupe k posudzovaniu výkonu podnikateľskej činnosti a c) rozpore s princípom

proporcionality. V dôsledku toho výbor porušil základné práva a slobody navrhovateľa, najmä podľa čl. 46 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a postupoval v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

14. Právna úprava konfliktu záujmov nemá extrateritoriálny účinok a jej aplikácia výborom na členstvo v orgánoch zahraničnej obchodnej spoločnosti nevykonávajúcej činnosť v Slovenskej republike predstavuje prekročenie právomoci, je v rozpore s požiadavkami čl. 1 ods. 2 a čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj so záväznými kogentnými normami medzinárodného práva verejného (princíp suverenity a nezasahovania do vnútorných záležitostí). Závery vyjadrené ústavným súdom vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 185/2012 (že extrateritoriálna aplikácia ústavného zákona je prípustná, pozn.) nie sú správne, ústavný súd by sa mal od nich odkloniť, pretože nezohľadnil všetky relevantné súvislosti. Postup výboru, ktorým interpretoval a aplikoval čl. 5 ods. 2 a 7 ústavného zákona spôsobom, ktorý zasahuje do činnosti obchodnej spoločnosti sídliacej a založenej podľa práva Českej republiky, je v rozpore so záväzkami Slovenskej republiky rešpektovať suverenitu Českej republiky a nezasahovať do jej vnútorných záležitostí.

15. Výbor nesprávne a formálne posúdil charakter činnosti vykonávanej spoločnosťou MRGT Platform, ktorá aktívne nevykonáva žiadnu činnosť (ani podnikateľskú). Výkon podnikania predpokladá aktívne konanie na strane podnikateľského subjektu, nielen akýsi pasívny stav spočívajúci v zápise do verejného registra. Ide o príliš formalistický výklad pojmu „výkon podnikania“ nezlučiteľný s požiadavkami materiálneho právneho štátu a princípmi materiálnej spravodlivosti, prekračujúci účel predmetnej normy. Navrhovateľ sa preto nemohol dopustiť porušenia povinnosti podľa čl. 5 ods. 3 a 7 ústavného zákona. Odkazuje na posudzovanie obdobnej otázky k čl. 5 ods. 2 ústavného zákona vo veci sp. zn. Plz. ÚS 1/2017, ktoré podľa jeho názoru obsahuje nesprávny záver, že platná regulácia konfliktu záujmov neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk. Účelom regulácie konfliktu záujmov je právna ochrana verejného záujmu pred skutočným (nielen domnelým či predpokladaným) konfliktom záujmov a konflikt vôbec nemôže vzniknúť za stavu, keď obchodná spoločnosť nevykonáva žiadnu (podnikateľskú) činnosť. V prospech materiálneho výkladu svedčí okrem formulovaného účelu aj systematický náhľad (súvisiace závery najvyšších súdnych inšancií prijaté pre potreby súkromného práva a trestného práva) a prvorepubliková judikatúra. Výbor nepostupoval v súlade s princípom materiálnej pravdy a spoľahlivo nezistil skutkový stav v otázke výkonu podnikania, ide preto o závažnú procesnoprávnu chybu bez ďalšieho odôvodňujúcu zrušenie napadnutého rozhodnutia.

16. Postup výboru a napadnuté rozhodnutie sú významným zásahom do práv a oprávnených záujmov navrhovateľa, ktorý nie je súladný s princípom proporcionality. Za stavu, keď skutočný konflikt záujmov navrhovateľa neexistoval, predstavuje vyvodenie ústavnoprávnej zodpovednosti proti nemu uplatnenie regulácie konfliktu záujmov nad rámec jej účelu v rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy. Zásah do práv navrhovateľa preto nie je spôsobilý dosiahnuť cieľ sledovaný ústavným zákonom, nevyhovuje testu vhodnosti. Aj keby zásah vyhovел testu vhodnosti, nie je spôsobilý vyhovieť testu nevyhnutnosti, pretože výbor mohol zvoliť menej invazívny postup na realizáciu účelu ústavného zákona. Menším zásahom mohlo byť zoznámenie sa s rozsahom aktivít spoločnosti MRGT Platform a vyvodenie zodpovednosti voči navrhovateľovi len v prípade, ak by sa preukázalo, že spoločnosť skutočne aktívne vykonáva podnikateľskú činnosť.

### III. Posúdenie dôvodnosti návrhu

17. Podľa uznesenia č. k. PLz. ÚS 1/07 z 2. mája 2007 prijatého podľa § 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde v znení účinnom v danom čase“) o zjednotení odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu sa aj na konanie vo veciach podľa čl. 9 a nasl. ústavného zákona vzťahuje § 25 zákona o ústavnom súde v znení účinnom v danom čase [aktuálne § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)], podľa ktorého sa každý návrh predbežne prerokuje.

18. Cieľom predbežného prerokovania každého návrhu je rozhodnúť o jeho prijatí na ďalšie konanie alebo o jeho odmietnutí, a teda vylúčení z ďalšieho konania pred ústavným súdom zo zákonom ustanovených dôvodov. Pri predbežnom prerokovaní návrhu tak ústavný súd skúmal, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

19. Podľa prvej vety čl. 10 ods. 2 ústavného zákona dotknutý verejný funkcionár môže podať návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru na ústavnom súde v lehote 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia podľa odseku 1, ktorým bola vyslovená strata verejnej funkcie, alebo do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia podľa čl. 9 ods. 10, ktorým bolo rozhodnuté o pokute voči verejnému funkcionárovi. Napadnuté rozhodnutie bolo navrhovateľovi doručené 14. júla 2023. Posledným dňom na podanie návrhu bol 14. august 2023, návrh bol teda podaný včas.

20. Ústavný súd v konaniach vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov judikoval, že zmyslom a účelom ústavného zákona je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s uvedeným verejným záujmom v súvislosti s výkonom ich funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne zneužívaniu postavenia s ňou spojeného na osobný prospech. Zmyslom konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je preveriť plnenie ústavného zákona (IV. ÚS 177/07, III. ÚS 141/2010, II. ÚS 188/2014).

21. Konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je konaním *sui generis* upraveným ústavným zákonom, v rámci ktorého oprávnený orgán v konečnom dôsledku rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach verejných funkcionárov vyplývajúcich verejným funkcionárom predovšetkým z čl. 4 až 8 ústavného zákona (III. ÚS 229/2017, II. ÚS 315/2018). V takomto konaní musí byť bez akýchkoľvek pochybností preukázané, že verejný funkcionár nesplnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené ústavným zákonom alebo zákonom (čl. 9 ods. 6 ústavného zákona).

22. Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona ak sa v konaní preukázalo, že verejný funkcionár nesplnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené týmto ústavným zákonom alebo zákonom, alebo v oznámení podľa čl. 7 alebo čl. 8 uviedol neúplné alebo nepravdivé údaje, rozhodnutie obsahuje výrok, v ktorom sa uvedie, v čom je konanie alebo opomenutie verejného funkcionára

v rozpore s týmto ústavným zákonom alebo zákonom, odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku. Rozhodnutie obsahuje aj povinnosť zaplatiť pokutu podľa odseku 10.

23. Z celého ústavného zákona všeobecne a z jeho čl. 5 ods. 2 zvlášť jednoznačne vyplýva, že jeho účelom je okrem iného zabezpečiť, aby verejný funkcionár, ktorý z titulu svojej funkcie rozhoduje o dôležitých otázkach verejného záujmu, bol pri výkone funkcie objektívny a nestranný a jednou z predvídateľných prekážok tejto požiadavky je aj jeho účasť v orgánoch súkromných podnikateľských subjektov. Aj podľa dôvodovej správy k čl. 5 ústavného zákona „výnimka z tohto zákazu ustanovená pre zástupcov štátu a iných verejných subjektov v orgánoch podnikateľských subjektov s majetkovou účasťou štátu alebo iných verejných subjektov je odôvodniteľná potrebou, aby v týchto funkciách pôsobili osoby, ktoré majú skúsenosti s podnikateľskou činnosťou. Kontrolné oprávnenia týchto subjektov a možnosť operatívne odvolať tieto osoby z ich verejnej funkcie, by mali byť dostatočné z hľadiska ochrany verejného záujmu.“ (I. ÚS 156/09).

24. Ústavný súd, vychádzajúc zo systematického a z jazykového výkladu relevantných ustanovení ústavného zákona, považuje charakter mechanizmu ukladania sankcií za obligatórny a verejnému funkcionárovi možno ukladať iba sankcie upravené týmto zákonom (III. ÚS 169/08). Nesplnenie povinností vyplývajúcich verejným funkcionárom z ústavného zákona pritom zakladá legálny a legitímny dôvod na uplatnenie (ústavnoprávnej) zodpovednosti podľa tohto ústavného zákona príslušným orgánom verejnej moci, t. j. verejný funkcionár, ktorý si tieto povinnosti dôsledne nesplní, sa vystavuje možnému sankčnému postihu podľa príslušných ustanovení tohto ústavného zákona (IV. ÚS 716/2013).

25. Ústavný súd tiež judikoval, že v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov leží dôkazné bremeno primárne na dotknutom verejnom funkcionárovi (navrhovateľovi), ktorý, aby bol v konaní pred ústavným súdom úspešný, musí preukázať, že jeho konanie ako verejného funkcionára nebolo v rozpore s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona, teda že povinnosti verejného funkcionára vyplývajúce z tohto ústavného zákona neporušil, a preto nebol dôvod, aby bol sankcionovaný napadnutým rozhodnutím, ktorého súčasťou je spravidla aj pokuta (II. ÚS 125/2016, II. ÚS 787/2016, III. ÚS 632/2017, II. ÚS 183/2021).

26. Z ustanovení zákona o ústavnom súde (§ 234 a nasl.) vyplýva, že v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je v právomoci ústavného súdu preskúmať, či je rozhodnutie orgánu konajúceho vo veci ochrany verejného záujmu z ústavného hľadiska udržateľné a akceptovateľné.

27. Po oboznámení sa s návrhom, prílohami a napadnutým rozhodnutím dospel ústavný súd k záveru, že návrh je potrebné odmietnuť, pretože je zjavne neopodstatnený. Ústavný súd považuje návrh za zjavne neopodstatnený, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Zjavne neopodstatnený je návrh, pri ktorého predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej reálnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). K iným dôvodom, ktoré môžu

zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti patrí aj absencia ústavnoprávneho rozmeru posudzovanej veci, resp. ústavnoprávnej intenzity namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08).

28. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté rozhodnutie nielenže splňa všetky zákonom vyžadované náležitosti výroku rozhodnutia a jeho odôvodnenia, ale poskytuje ústavne konformné odpovede na obranu prezentovanú navrhovateľom v jeho písomných vyjadreniach. Ústavný súd podotýka, že prevažná väčšina námietok v návrhu, ktorý je predmetom aktuálneho prieskumu, sa zhoduje s námietkami prezentovanými počas konania výboru. K podstatným námietkam navrhovateľa ústavný súd uvádza nasledujúce skutočnosti.

29. K námietke že právna úprava ústavného zákona nemá extrateritoriálny účinok ústavný súd zastáva názor, že navrhovateľova argumentácia neposkytuje priestor na prehodnotenie doterajšieho prístupu ústavného súdu, ktorý bol vyjadrený v uznesení č. k. II. ÚS 185/2012 z 21. júna 2012, bode 9. V tomto uznesení odkazovaný spôsob konštrukcie pôsobnosti ústavného zákona (osobný princíp) je prijateľný a bežný, keďže zákonodarca často reguluje správanie rôznych kategórií osôb, najčastejšie štátnych príslušníkov alebo trvalých rezidentov mimo svojho územia, napríklad v § 8 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov či v § 4 až § 6 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Kategória osôb vymedzená v ústavnom zákone ako verejní funkcionári je len jedným z kritérií rozlišovania osôb, dokonca je porovnateľnou s občanmi (niektorými verejnými funkcionármi sa môžu stať iba občania) či trvalými rezidentmi z dôvodu väzieb na niektorú zo zložiek štátu, a preto ak výbor aplikoval čl. 5 ods. 3 a 7 ústavného zákona (navrhovateľ nesprávne uvádza, že výbor aplikoval čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, pozn.) na ústavným zákonom označené aktivity verejného funkcionára mimo územia Slovenskej republiky, nejde o vybočenie spôsobujúce *eo ipso* zásah do suverenity iných štátov či porušenie pravidiel medzinárodného práva a medzinárodných zmlúv.

30. Ak má právna úprava ústavného zákona naplňať svoj účel v podobe predchádzania konfliktom záujmov u verejných funkcionárov, bolo by, naopak, príliš formálnym prístupom neprihliadať vôbec na aktivity (funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára) verejných funkcionárov, ktoré prekračujú hranice Slovenskej republiky. Takýto prístup by priamo otváral cestu na podkopávanie zmyslu ústavného zákona, keď by sa na vylúčenú činnosť (vykonávanie funkcie konateľa obchodnej spoločnosti sídliacej za teritoriálnymi hranicami Slovenskej republiky) nahliadalo odlišne ako na obsahovo rovnakú činnosť konateľa obchodnej spoločnosti sídliacej na území Slovenskej republiky, hoci tieto spoločnosti by nemuseli byť od seba sídlom vzdialené ani kilometer. Argument dávajúci dôraz na suverenitu Českej republiky je zmiernený skutočnosťou, že Slovenská republika preniesla časť svojich práv (právomocí) na Európske spoločenstvá a Európsku úniu (čl. 7 ods. 2 ústavy), pričom Európska únia vytvára vnútorný trh (čl. 3 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii) ako oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu (čl. 26 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), voľný pohyb pracovníkov či sloboda usadiť sa (čl. 45 ods. 1 a čl. 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Navyše, ako už zo samotnej povahy funkcie niektorých verejných funkcionárov vyplýva, svoju funkciu vykonávajú aj mimo územia Slovenskej republiky, a preto sa javí nerozumné vychádzať z predpokladu, že za hranicami Slovenskej republiky nemôžu mať osobné aktivity a záujmy a že u nich v súvislosti s nimi nemôžu vznikáť konflikty záujmov.

31. Námiетка o príliš formalistickom výklade pojmu „výkon podnikania“ nie je v posudzovanej veci dostatočne relevantná. Výbor totiž nekonštatoval v tomto prípade porušenie zákazu podnikat' podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona (ako to bolo v navrhovateľom odkazovaných prípadoch sp. zn. II. ÚS 789/2016 a Plz. ÚS 1/2017), keď by otázka spôsobu „výkonu podnikania“ mohla byť pre vecné posúdenie viac relevantnou. Konštatoval totiž porušenie zákazu podľa čl. 5 ods. 3 ústavy, ktorý sa vzťahuje na členstvo v orgánoch, resp. vykonávanie uvedených funkcií (štatutárny orgán, člen štatutárneho orgánu, člen riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze) právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti. Pre doplnenie ústavný súd uvádza, že od 1. januára 2020 účinné znenie čl. 5 ods. 3 ústavného zákona bolo do 31. decembra 2019 doslova súčasťou prvej vety čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, ku ktorého rozdeleniu na dva samostatné odseky došlo ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.

32. Navrhovateľ netvrdí, že by spoločnosť MRGT Platform nebola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti alebo že by bola akokoľvek právne obmedzená v realizovaní podnikateľskej činnosti. Jeho námietky k spôsobu výkladu pojmu „výkon podnikania“ mu preto nemohli priniesť úspech, pretože v čl. 5 ods. 3 ústavného zákona uvedený kvalifikátor „zriadená“ v podstate dáva odpoveď na jeho argumentáciu o formalistickom výklade. Za uvedeného stavu argumentácia navrhovateľa o materiálnom výklade pojmu „výkon podnikania“ ide proti výslovnému zneniu ústavného zákona, ktoré dáva akcent práve na formálny aspekt zriadenia, právneho konštituovania právnickej osoby, v ktorej je verejný funkcionár členom orgánu. Pri takýchto okolnostiach ústavný súd nevidí dôvod na označenie napadnutého rozhodnutia pri aplikácii čl. 5 ods. 3 ústavného zákona za príliš formalistické, a tak vedúce k zjavnej nespravodlivosti. Výbor v tejto súvislosti odkazoval na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. III. ÚS 12/09 a zvýraznil, že nie je dôležité, či verejní funkcionári využívajú svoje podnikateľské oprávnenie, resp. aktívne uskutočňujú úkony v obchodnom styku, ale či z ich strany nedošlo k zániku oprávnenia vykonávať podnikateľskú činnosť, resp. neučinili úkon smerujúci k jej skončeniu v lehote podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona. Tým výbor dal odpoveď aj na časť argumentácie navrhovateľa, že spoločnosť MRGT Platform nevykonáva žiadnu (podnikateľskú) činnosť. Navrhovateľ sa v prípade požiadavky na odklon od doterajšej judikatúry mal podľa názoru ústavného súdu domáhať odklonu od tohto uznesenia. Napriek tomu však ústavný súd dopĺňa, že argumenty navrhovateľa nedávajú dostatočný dôvod na odklon od judikatúry k čl. 5 ods. 2 ústavného zákona (Plz. ÚS 1/2017) k požiadavke na spôsob výkonu podnikania, ktorý by sa mal prejaviť v aplikácii čl. 5 ods. 3 ústavného zákona, pretože nezistil, že by výbor v napadnutom rozhodnutí prijal výklad čl. 5 ods. 3 ústavného zákona v rozpore s účelom aplikovanej normy.

33. Argumenty navrhovateľa k rozporu s princípom materiálnej pravdy a nespoľahlivo zistenému skutkovému stavu v otázke výkonu podnikania z už uvedených dôvodov neobstoja. Výboru možno vytknúť, že podrobnejšie neodôvodnil, na výkon akej podnikateľskej činnosti bola spoločnosť MRGT Platform založená, keďže prezumoval, že ide o obchodnú spoločnosť zriadenú na výkon podnikania, a zameral sa následne na otázku zániku oprávnenia podnikat', resp. uskutočnenia úkonu na jej skončenie. Navrhovateľ však tento rozmer odôvodnenia nenapádal. Ústavný súd viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu (§ 45 zákona o ústavnom súde) nepovažuje v dôsledku takéhoto

odôvodnenia napadnuté rozhodnutie za rozporné s ústavou alebo ústavným zákonom, za nepreskúmateľné alebo za založené na nedostatočne zistenom skutkovom stave.

34. Navrhovateľova argumentácia k proporcionalite zásahu do jeho práva je opakovaním skorších argumentov o materiálnom výklade pojmu „výkon podnikania“. Ústavný súd k námietke o domnelom konflikte záujmov dodáva, že právna úprava ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona, ako je vykladaná ústavným súdom, obsahuje aj značný preventívny aspekt (ako vyplýva napr. z účelu ústavného zákona uvedeného už v bode 20). Z výroku napadnutého rozhodnutia vyplýva označenie navrhovateľa ako verejného funkcionára a opis skutku, je v ňom uvedené ustanovenie ústavného zákona, ktoré bolo konaním navrhovateľa porušené, je exaktne uvedená sankcia, ktorá sa navrhovateľovi ukladá za toto porušenie ústavného zákona, a aj právna norma, podľa ktorej sa táto sankcia ukladá. Podľa ústavného súdu sú v odôvodnení ústavne akceptovateľným spôsobom vysvetlené dôvody napadnutého rozhodnutia, tieto nevybočujú z účelu ústavného zákona a javí sa vhodné na ich základe zasiahnuť do práv navrhovateľa v špecifikovanom rozsahu.

35. Záver o porušení povinnosti podľa ústavného zákona na uvedenom skutkovom základe nie je postihnutý navrhovateľom uvedenými nedostatkami a ústavný súd by nemohol z toho dôvodu po prijatí návrhu na ďalšie konanie zrušiť napadnuté rozhodnutie.

36. Z týchto dôvodov ústavný súd dospel k záveru, že námietky navrhovateľa proti napadnutému rozhodnutiu uvedené v jeho návrhu sú zjavne neodôvodnené a nezakladajú také ústavnoprávne relevantné dôvody na spochybňovanie napadnutého rozhodnutia, ktoré by bolo potrebné posúdiť po prijatí návrhu na ďalšie konanie. Z uvedených dôvodov ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh navrhovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnený.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 19. septembra 2023**

**Miroslav Duriš**  
**predseda senátu**