



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 283/2025-40

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a sudcov Petra Molnára a Petra Straku (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 10 ods. 3 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov predbežne prerokoval návrh [REDAKOVANÉ], právne zastúpeného JUDr. Martinou Gombosovou, Floriánska 16, Košice, proti rozhodnutiu Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Košice-Staré Mesto č. A/873/2025/07 z 27. januára 2025 a takto

r o z h o d o l :

1. Rozhodnutie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Košice-Staré Mesto č. A/873/2025/07 z 27. januára 2025 **zrušuje a vec vracia** Miestnemu zastupiteľstvu mestskej časti Košice-Staré Mesto na ďalšie konanie.
2. Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Košice-Staré Mesto **je povinné** nahradiť navrhovateľovi trovy konania **771,68 eur** a zaplatiť ich jeho právnej zástupkyňi do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

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 8. apríla 2025 domáha zrušenia rozhodnutia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Košice-Staré Mesto (ďalej len „zastupiteľstvo“) označeného v záhlaví tohto nálezu, ktorým mu uložilo pokutu 8 808 eur pre porušenie čl. 7 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“), keď v každom podanom oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za roky 2021, 2022 a 2023 neuviedol funkciu štatutárneho orgánu (konateľ'a) v spoločnosti TatraPolis s. r. o. (ďalej len „spoločnosť“). Navrhovateľ požaduje zrušenie napadnutého rozhodnutia, vrátenie veci na ďalšie konanie a priznanie náhrady trov konania.

2. Na základe uznesenia č. 195 z 11. septembra 2024 začalo zastupiteľstvo z vlastnej iniciatívy 20. septembra 2024 konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov proti navrhovateľovi ako poslancovi zastupiteľstva. Zastupiteľstvo vychádzalo z výpisu z obchodného registra spoločnosti, v ktorej je od 3. mája 2018 evidovaný ako konateľ práve navrhovateľ. Podľa zastupiteľstva mal navrhovateľ v zmysle čl. 7 ods. 1 písm. c) ústavného zákona uviesť „... *funkcie v štátnych orgánoch, v orgánoch územnej samosprávy, v orgánoch právnických osôb vykonávajúcej podnikateľskú činnosť a v orgánoch iných právnických osôb...*“.

3. Zastupiteľstvo považovalo za preukázané, že v oznámeniach za roky 2021, 2022 a 2023 v rozpore s touto povinnosťou neuviedol, že je konateľom spoločnosti. Ročný príjem dotknutého verejného funkcionára za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie je 35 237 eur. Vzhľadom na to bola výška pokuty stanovená podľa čl. 9 ods. 10 písm. b) ústavného zákona v sume zodpovedajúcej trojnásobku mesačného platu verejného funkcionára, t. j. 8 808 eur.

II. Argumentácia navrhovateľa

4. Navrhovateľ namieta spôsob, akým bola vypočítaná pokuta za porušenie ústavného zákona. Poukazuje totiž na to, že v rozhodnom období mal príjem nielen ako poslanec zastupiteľstva, ale aj ako zástupca starostu. Konanie vo veci ochrany verejného záujmu však bolo proti nemu vedené len ako poslancovi zastupiteľstva, a preto mala byť pokuta počítaná len z jeho príjmu ako poslanca zastupiteľstva. Funkcia zástupcu starostu nie je ani uvedená v čl. 2 ústavného zákona, a preto sa na takého funkcionára ústavný zákon neaplikuje. Ak sa ústavný zákon nevzťahuje na zástupcov starostov, potom nemohol navrhovateľ porušiť svoju povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 písm. c) ústavného zákona ako zástupca starostu, a preto ani pokuta potom nemôže byť určená z jeho príjmu, ktorý mal v rozhodnom období ako zástupca starostu.

5. Ďalej namieta, že v roku 2024 mu bola vyplatená len odmena za obdobie od 25. októbra 2024 do 31. októbra 2024 a za obdobie od 1. novembra 2024 do 30. novembra 2024. Odmena za december 2024 mu bola vyplatená až v januári 2025. Až do 24. októbra 2024 zastupiteľstvo nevyplácalo navrhovateľovi odmenu ako poslancovi zastupiteľstva s ohľadom na uznesenie zastupiteľstva prijaté na III. zasadnutí zastupiteľstva, ktoré sa konalo 28. februára 2023, podľa ktorého: „... *Ak je poslanec písomne poverený zastupovaním starostu mestskej časti Košice – Staré Mesto a poberá za výkon tejto funkcie mesačný plat, alebo odmenu vo výške ako je výška poslaneckej odmeny stanovená podľa týchto zásad, poverený poslanec nemá nárok na poslaneckú odmenu.*“ Proti tomuto uzneseniu bol podaný protest prokurátora, ktorému však zastupiteľstvo nevyhovelo. Po podaní správnej žaloby prokurátorom zastupiteľstvo uznesením z 21. októbra 2024 toto uznesenie zrušilo. Navrhovateľ dostal v predchádzajúcom kalendárnom roku (2024) odmenu poslanca mestskej časti 766,13 eur. Mala mu byť preto uložená pokuta 191,50 eur.

6. V druhom rade namieta procesné nedostatky týkajúce sa doručovania a jeho možnosti vyjadriť sa v konaní. Zastupiteľstvo nezačalo konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov na základe riadne odôvodneného podnetu komisie na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „komisia“), ale z vlastnej iniciatívy. Urobilo tak však až potom, ako predtým komisia vo veci konala a vyzvala navrhovateľa na vyjadrenie k veci, avšak, nerešpektujúc pritom § 24 Správneho poriadku.

III.

Vyjadrenie komisie, mestskej časti a replika navrhovateľa

III.1. Stanovisko komisie:

7. Komisia v doručenom stanovisku poukazuje na § 13b zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého: „*Starostu zastupuje zástupca starostu, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta do 60 dní od zloženia sľubu starostu; ak tak neurobí, zástupcu starostu zvolí obecné zastupiteľstvo. Zástupca starostu môže byť len poslanec. Ak obec má viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním dvoch zástupcov starostu, pričom určí ich poradie. Starosta môže zástupcu starostu kedykoľvek odvolať. Ak starosta odvolá zástupcu starostu, poverí zastupovaním ďalšieho poslanca do 60 dní od odvolania zástupcu starostu.*“ Príjem z činnosti poslanca povereného zastupovaním je podľa komisie naďalej príjmom v zmysle ústavného zákona.

8. Navrhovateľ, ktorý je poverený zastupovaním starostu, uviedol ako ročný príjem za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie v zmysle čl. 7 ods. 1 písm. d) ústavného zákona sumu 35 237 eur, čo je informácia verejne dostupná a povinne zverejňovaná aj na webovom sídle mestskej časti Košice-Staré Mesto (ďalej len „mestská časť“). Zastupiteľstvo začalo v súlade s príslušnými právnymi predpismi konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov, pričom konať začalo z vlastnej iniciatívy 20. septembra 2024, a preto vychádzalo z ročného príjmu za kalendárny rok 2023. V čase rozhodovania ani nemohla mať informáciu o príjme navrhovateľa za rok 2024, keď samotný navrhovateľ poukazuje na to, že oznámenie navrhovateľa obsahujúce informáciu o jeho ročnom príjme bolo doručené zastupiteľstvu až 30. apríla 2025. Postup navrhovateľa, ktorým sa v okolnostiach prípadu snažil putatívne tieto príjmy „rozdeliť“, resp. vytvoriť dojem, že na odmenu zástupcu starostu (v okolnostiach prípadu) nemožno nazerať ako na odmenu poslanca (z výkonu verejnej funkcie), vníma komisia ako úmyselné konanie *mala fide*, t. j. realizované, ak aj nie cielene *contra legem* (protiprávne), tak určite *contra bonos mores* (v rozpore s verejným záujmom – ochranou verejných financií; ergo: rozpočtových prostriedkov mestskej časti).

III.2. Stanovisko mestskej časti:

9. Mestská časť s návrhom navrhovateľa v celom rozsahu nesúhlasí, považuje ho za nedôvodný a rozhodnutie zastupiteľstva považuje za vydané v súlade so zákonom. V doručenom vyjadrení sa argumentácia mestskej časti obsahovo zhoduje s argumentáciou komisie, preto na toto stanovisko ústavný súd odkazuje.

III.3. Replika navrhovateľa:

10. Navrhovateľ nepopiera tú skutočnosť, že zástupcom starostu môže byť len poslanec miestneho zastupiteľstva, túto skutočnosť uviedol aj v samotnom návrhu. Zároveň ide ale podľa neho o inú činnosť a iný príjem, než je odmena poslanca za výkon funkcie poslanca miestneho zastupiteľstva.

11. Rozdiel medzi týmito funkciami spočíva jednak v tom, že funkcia zástupcu starostu má charakter výkonného orgánu a zastupiteľstvo tvorené poslancami je zákonodarným orgánom a jednak sa funkcia zástupcu starostu na rozdiel od poslanca vykonáva pri súčasnom prerušení iného pracovného alebo obdobného pomeru. Plat zástupcu starostu patrí zástupcovi namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní, čiže má takejto osobe nahradiť (kompenzovať) mzdu, pretože z dôvodu výkonu tejto funkcie nemôže vykonávať svoju prácu v pôvodnom zamestnaní. Navrhovateľ trvá na podanom návrhu v celom rozsahu.

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhu navrhovateľa

12. 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 im predovšetkým z čl. 4 až čl. 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).

13. 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 verejnej 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. Orgán verejnej moci, ktorý vo veci koná, vydáva rozhodnutie, ktoré musí spĺňať všetky kritériá vyžadované právnou úpravou.

14. Ústavný súd podľa § 234 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“) preskúma, či rozhodnutie orgánu verejnej moci príslušného na konanie a rozhodovanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je v súlade s ústavou a príslušnými právnymi predpismi vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov.

15. Podľa navrhovateľa sa ústavný zákon nevzťahuje na zástupcu starostu, preto ako zástupca starostu nebol povinný podať oznámenie v zmysle ústavného zákona. Potom bolo konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov voči nemu vedené len ako voči poslancovi zastupiteľstva, a pokuta preto mala byť vypočítaná len z jeho príjmu poslanca zastupiteľstva. Jeho plat zástupcu starostu nemal byť braný do úvahy.

16. Ústavný súd považuje v prvom rade za potrebné pripomenúť, že v konaní o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov preskúmava aj správnosť výšky pokuty uloženej verejnému funkcionárovi s prihliadnutím na to, že toto konanie je konštruované na princípe jednoinštančného konania, v ktorom je vylúčené podanie opravných prostriedkov.

17. Je potrebné v určitom rozsahu prisvedčiť navrhovateľovi, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia v časti týkajúcej sa výpočtu uloženej pokuty mohlo byť presnejšie, pretože tam chýba údaj o tom, z akých údajov sa pri ukladaní pokuty vychádzalo. Odôvodnenie poukazuje na to, že ročný príjem dotknutého verejného funkcionára za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie je 35 237 eur, avšak neuvádza, z akého podkladu sa vychádzalo ani za ktorý kalendárny rok. Bolo však zrejmé, že zastupiteľstvo vychádzalo z údajov za rok 2023 (čo zastupiteľstvo potvrdilo vo svojom vyjadrení). Tento záver je zároveň v súlade s rozhodovacou praxou ústavného súdu a výkladom, podľa ktorého je potrebné pri určení výšky pokuty vychádzať z ročného príjmu za rok, ktorý predchádza roku, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti verejným funkcionárom (II. ÚS 174/2024, III. ÚS 456/2024), čo bol rok 2023.

18. Nie je sporné, že výpočet funkcií, na ktoré sa vzťahuje ústavný zákon (čl. 2 ústavného zákona), je taxatívny. Teda ústavný zákon sa vzťahuje len na tie funkcie, ktoré sú v čl. 2 ústavného zákona výslovne uvedené.

19. Zastupiteľstvo argumentuje tým, že zástupcom starostu môže byť iba poslanec a na poslanca sa ústavný zákon nepochybne vzťahuje [čl. 2 ods. 1 písm. q) ústavného zákona]. Podľa ústavného súdu však z tejto skutočnosti vyplýva len to, že objektívne nemôže nastať taký stav, keď by určitá osoba bola len zástupcom starostu a nebola pritom poslancom – teda stav, keď by bolo potrebné pri zástupcovi starostu určiť, či sa ústavný zákon a povinnosti z neho vyplývajúce vôbec vzťahujú na takú osobu. V tomto zmysle možno teda urobiť len ten záver, že navrhovateľ bol nepochybne povinný podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 písm. c) ústavného zákona, keďže minimálne bol (aj je) poslancom zastupiteľstva (čo však nepopiera ani samotný navrhovateľ).

20. Napriek tomu je podstatné, či je funkcia zástupcu starostu funkciou, na ktorú sa vzťahuje ústavný zákon, a to kvôli určeniu výšky pokuty ukladanej pre prípad porušenia jeho ustanovení. Podľa čl. 9 ods. 16 ústavného zákona totiž platí, že na účely ústavného zákona sa mesačným platom verejného funkcionára rozumie jedna dvanástina z jeho ročného príjmu za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie.

21. Z tohto ustanovenia vyplýva, že pri výpočte pokuty sa vychádza z ročného príjmu verejného funkcionára, ktorý mu plynul z výkonu dotknutej funkcie – teda nie z jeho príjmu ako takého, ale len z tej časti jeho príjmu, ktorá mu bola vyplatená za výkon funkcie, vo vzťahu ku ktorej sa dopustil porušenia povinnosti v zmysle ústavného zákona. *Ergo*, pokiaľ nejaká funkcia nie je uvedená v čl. 2 ústavného zákona, potom nemožno na účely výpočtu pokuty vychádzať z príjmu za výkon takej funkcie.

22. Možno poukázať na viacero rozdielov medzi spôsobom ustanovovania do jednotlivých funkcií (kým funkcia poslanca je volenou funkciou, zástupcu starostu si vyberá starosta, resp. zastupiteľstvo spomedzi poslancov), povahu danej funkcie a orgánu, v ktorom sa funkcia vykonáva (zastupiteľstvo je orgánom zákonodarným a funkcia zástupcu starostu orgánom výkonným),

či povahu odmeny za výkon danej funkcie (v prípade poslancov ide o odmenu, zatiaľ čo za výkon funkcie zástupcu starostu patrí takej osobe plat ako kvázi náhrada platu za výkon práce, ktorý musí zástupca starostu počas výkonu takej funkcie prerušiť), avšak podstatné z pohľadu ústavného súdu bolo rešpektovanie zásady *in dubio pro libertate*, podľa ktorej je potrebné právnu normu v prípade pochybnosti vykladať v prospech jej adresáta, ktorú je potrebné obzvlášť uvážlivo aplikovať v prípadoch správneho trestania.

23. Tento princíp plynie priamo z ústavného poriadku (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 3 a čl. 4 Listiny základných práv a slobôd) a predstavuje „*štrukturálny princíp liberálnodemokratického štátu, vyjadrujúci prioritu jednotlivca a jeho slobody pred štátom*“ (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 557/05 z 24. 7. 2007). V nadväznosti na uvedené nie je prípustné vykladať medzerovitú právnu úpravu v neprospech jednotlivca, pretože verejná moc nemôže využívať nejasnosť právnej úpravy, ktorú sama spôsobila (obdobne napr. nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III. ÚS 782/06 z 8. 1. 2009) [III. ÚS 333/2018, II. ÚS 106/2022, II. ÚS 263/2022].

24. Preto za situácie, keď sa funkcia zástupcu starostu nenachádza v taxatívnom výpočte funkcií, na ktoré sa vzťahuje ústavný zákon, je potrebné prikloniť sa k záveru, že sa ústavný zákon na výkon takej funkcie nevzťahuje.

25. Vzhľadom na uvedené ústavný súd konštatuje, že napadnuté rozhodnutie je v rozpore s citovaným čl. 9 ods. 16 ústavného zákona. Zastupiteľstvo bolo povinné pri výpočte sankcie vychádzať iba z príjmu sťažovateľa ako poslanca zastupiteľstva, a nie aj z jeho príjmu ako zástupcu starostu. Ústavný súd teda dospel k záveru, že zastupiteľstvo uložilo navrhovateľovi pokutu vo výške nezodpovedajúcej zneniu zákona, v dôsledku čoho došlo k porušeniu ním označených práv.

26. Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie nie je v súlade s ústavným zákonom, preto ho podľa § 239 ods. 2 písm. a), b) a c) zákona o ústavnom súde zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (bod 1 výroku tohto nálezu).

27. Nemožno vyhovieť námietke navrhovateľa týkajúcej sa pochybenia komisie pri doručovaní podkladov na vyjadrenie. Aj v prípade, ak komisia pochybila pri doručovaní podkladov ešte v čase pred začatím konania vo veci ochrany verejného záujmu zastupiteľstvom, podstatné je, že v priebehu samotného konania mal navrhovateľ opätovne možnosť, aby sa k podkladom vyjadril a navrhovateľ túto možnosť aj využil, keď zastupiteľstvu predložil svoje vyjadrenie 27. septembra 2024.

V.

Trovy konania

28. Ústavný súd priznal navrhovateľovi (§ 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde) náhradu trov konania v celkovej sume 771,68 eur.

29. Pri výpočte trov právneho zastúpenia navrhovateľa ústavný súd vychádzal z vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), konkrétne z § 1 ods. 3, § 11 ods. 3, § 13a ods. 1 písm. a) a c) a § 16 ods. 3. Základná sadzba

odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2025 je 371 eur a hodnota režijného paušálu je 14,84 eur. Navrhovateľovi v okolnostiach veci vznikol nárok na náhradu trov konania za dva účelné úkony právnej služby uskutočnené v roku 2025 (prevzatie právneho zastúpenia a podanie návrhu ústavnému súdu), čo spolu predstavuje celkom sumu 771,68 eur.

30. Priznanú náhradu trov právneho zastúpenia je zastupiteľstvo povinné uhradiť na účet právnej zástupkyne navrhovateľa (§ 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 263 Civilného sporového poriadku) označenej v záhlaví tohto nálezu v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

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

V Košiciach 26. augusta 2025

Luboš Szigeti
predseda senátu