



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 394/2020-133

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku (sudca spravodajca) a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] zastúpeného Advokátskou kanceláriou [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED], proti aktu prezidentky Slovenskej republiky z 30. októbra 2019 takto

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

Ústavnej sťažnosti **n e v y h o v u j e .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 394/2020 z 20. októbra 2020 prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu ústavnú sťažnosť sťažovateľa, v ktorej sa domáhal vyslovenia porušenia svojho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 21 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd, resp. práva vstúpiť do verejných služieb svojej krajiny za rovnakých podmienok podľa čl. 25 písm. c) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ku ktorému malo dôjsť tým, že prezidentka Slovenskej republiky (ďalej aj „prezidentka“) nevymenovala sťažovateľa do funkcie viceguvernéra Národnej banky Slovenska (ďalej aj „národná banka“) z dôvodu nenaplnenia kvalifikačných predpokladov pre výkon danej funkcie.
2. Prezidentka listom č. 1025-2019-KPSR z 30. októbra 2019 (ďalej aj „list“) oznámila predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky, že sťažovateľ nevymenuje do funkcie viceguvernéra národnej banky. List bol zaslaný na vedomie aj predsedovi vlády Slovenskej republiky.
3. V liste prezidentka uviedla dva dôvody nevymenovania sťažovateľa do funkcie: (a) prvým bola skutočnosť, že sťažovateľ nenaplnil zákonnú podmienku ustanovenú v § 7 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o národnej banke“), keďže nezískal „úplné vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva“; (b) druhým

dôvodom bola skutočnosť, že z vyjadrenia sťažovateľa o jeho vízii práce v národnej banke, ako aj z priebehu a obsahu jeho doterajšej praxe prezidentka vyvodila, že tieto dôvodne spochybňujú schopnosť sťažovateľa vykonávať funkciu viceguvernéra národnej banky spôsobom neznižujúcim vážnosť tejto funkcie a celej národnej banky a zároveň spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním národnej banky, čo by mohlo narušiť riadny chod tejto inštitúcie.

4. Prezidentka prvý dôvod nevyzmenovania sťažovateľa oprela o právny názor vyjadrený v náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/06, z ktorého vyplýva, že prezident je povinný skúmať naplnenie zákonných predpokladov na výkon funkcie viceguvernéra „(Prezident Slovenskej republiky posudzuje pri výkone svojej právomoci podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) vety pred bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky, či kandidát na funkciu viceguvernéra Národnej banky Slovenska, ktorého navrhla vláda a s ktorým vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky podľa § 7 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, spĺňa predpoklady na vymenovanie do tejto funkcie podľa § 7 ods. 4 uvedeného zákona. V prípade, ak dospeje k záveru, že tieto predpoklady navrhnutý kandidát nespĺňa, návrhu vlády Slovenskej republiky nevyhovie).“.

5. Prezidentka v liste uviedla, že zo sťažovateľom predložených dokladov o dosiahnutom vzdelaní vyplýva, že sťažovateľ dosiahol úplné vysokoškolské vzdelanie v oblasti poľnohospodárstva – fytotechniky (vysokoškolské vzdelanie II. stupňa ukončené získaním titulu Ing., Vysoká škola poľnohospodárska v Nitre, 1985). Vzdelanie si následne doplnil o III. stupeň doktorandským štúdiom v odbore verejného zdravotníctva (vysokoškolské vzdelanie III. stupňa ukončené získaním titulu PhD., Slovenská zdravotnícka univerzita v Bratislave, 2016). Prezidentka poukázala na skutočnosť, že ani jeden z týchto odborov, v ktorých kandidát ukončil vysokoškolské štúdium II. a III. stupňa, nemal zameranie súvisiace s menovou oblasťou a oblasťou finančníctva, ako to vyžaduje § 7 ods. 4 zákona o národnej banke.

6. Sťažovateľ predložil na preukázanie naplnenia podmienky vyplývajúcej z § 7 ods. 4 zákona o národnej banke ešte dva doklady, a to osvedčenie o absolvovaní „postpromočného štúdia“ v odbore bankovníctvo, financie a investovanie na Technickej univerzite v Košiciach (2001) a diplom o absolvovaní „profesného vzdelávacieho programu Master of Business Administration“ na Central European Management Inštitúte v Prahe (2013). Podľa prezidentky však ani jedno z týchto štúdií či kurzov nemožno považovať za ekvivalent „úplného vysokoškolského vzdelania“ v príslušnom odbore, tak ako to vyžaduje § 7 ods. 4 zákona o národnej banke.

7. Ustanovenie § 7 ods. 4 zákona o národnej banke ustanovuje, že členom bankovej rady môže byť fyzická osoba s náležitými odbornými vedomosťami a skúsenosťami v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva, ktorá má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a ktorá je bezúhonná. Za náležité odborné vedomosti a skúsenosti sa považuje úplné vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania a najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva.

8. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta voči rozhodnutiu prezidentky tým, že časti vety „úplné vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania“ na jednej strane a „najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva“ na strane druhej sú podmienky oddelené a na sebe nezávislé. Z uvedeného potom podľa sťažovateľa

vyplýva, že postačuje, ak kandidát na viceguvernéra národnej banky dosiahol akékoľvek vysokoškolské vzdelanie a má prax v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva.

9. Sťažovateľ poukazuje na gramatický a logický výklad predmetného ustanovenia, pri využití ktorých je podľa jeho názoru uvedené ustanovenie potrebné vykladať tak, že menová oblasť a oblasť finančníctva sa viaže na prax, a nie na druh vysokej školy. Taktiež argumentuje teleologickým výkladom, podľa ktorého je zmyslom normy zabezpečiť skutočné ekonomické znalosti kandidáta.

10. Sťažovateľ taktiež uvádza, že na vysokých školách v Slovenskej republike v minulosti neexistoval a ani v súčasnosti neexistuje študijný odbor „v menovej oblasti“, a preto takúto podmienku nemožno požadovať. Extenzívny výklad zákonnej podmienky, aký uplatnila prezidentka, by zároveň v neprimeranom rozsahu obmedzil prístup k voleným a iným verejným funkciám pre absolventov iných študijných odborov na vysokých školách, najmä právnického, manažérskeho či ekonomického zamerania, pričom podľa názoru sťažovateľa ich účasť v bankovej rade môže byť aj v budúcnosti žiadaná a prospešná práve pre zabezpečovanie riadneho chodu Národnej banky Slovenska.

11. Podmienka vzdelania a jej definícia bola do zákona o národnej banke začlenená novelou, zákonom č. 149/2001 Z. z., ku ktorému dôvodová správa uvádza: „*Súčasne sa navrhuje ustanoviť základné kritériá pre navrhovanie a vymenúvanie členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska okrem iného tak, že má ísť o skúsených odborníkov v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva. Tieto základné kritériá sú obdobné ako kritériá pre vymenúvanie najvýznamnejších predstaviteľov Európskej centrálnej banky podľa článku 112 odseku 2 platnej Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a podľa článku 11 odseku 11. 2 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.*“ Z dôvodovej správy podľa sťažovateľa nevyplýva, že kvalifikačná podmienka na vzdelanie člena bankovej rady sa má vzťahovať výlučne na menovú oblasť alebo oblasť finančníctva.

12. Dôvodová správa odkazuje i na čl. 112 ods. 2 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva: „*a) Výkonná rada sa skladá z prezidenta, viceprezidenta a štyroch ďalších členov, b) Prezident, viceprezident a ostatní členovia Výkonnej rady sú vymenovaní spomedzi významných, uznávaných a skúsených odborníkov v menovej a bankovej problematike vzájomnou dohodou vlád členských štátov na úrovni hláv štátov alebo predsedov vlád, na odporúčanie Rady a po porade s Európskym parlamentom a s Radou guvernérov ECB. Ich funkčné obdobie je osemročné a nemožno ich vymenovať znovu. Členmi Výkonnej rady môžu byť len štátni príslušníci členských štátov.*“ Obdobne cituje čl. 11 odsek 11. 2 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky: „*V súlade s článkom 283 ods. 2 druhý pododsek uvedenej zmluvy prezident, viceprezident a ostatní členovia Výkonnej rady sú vymenovaní Európskou radou, ktorá sa uznáva kvalifikovanou väčšinou, na odporúčanie Rady a po porade s Európskym parlamentom a Radou guvernérov spomedzi osobností uznávaných a skúsených v menovej a bankovej problematike. Ich funkčné obdobie je osemročné a nemožno ich menovať znova. Členmi Výkonnej rady môžu byť len štátni príslušníci členských štátov.*“ Sťažovateľ tvrdí, že ani z týchto noriem európskeho práva nevyplýva, že kvalifikačná podmienka na vzdelanie člena bankovej rady sa má vzťahovať výlučne na menovú oblasť alebo oblasť finančníctva.

13. Druhý dôvod, o ktorý oprela prezidentka svoje rozhodnutie, mal oporu v náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 (*menovanie generálneho prokurátora prezidentom*), podľa ktorého môže prezident nevymenovať kandidáta do funkcie (*vo veci išlo o funkciu generálneho prokurátora, pozn.*), ak sú prítomné štrukturálne dôvody na nevymenovanie. Prezidentka v liste uviedla, že sťažovateľ verejne vyhlásil, že jednou z jeho iniciatív v pozícii viceguvernéra národnej banky bude založenie novej zdravotnej poisťovne, ktorá by mala byť pod dohľadom národnej banky a poskytovala by poistenie nadštandardu zdravotnej starostlivosti. Kompetencie národnej banky definované v zákone o národnej banke sú udržiavanie cenovej stability a dohľad nad finančným trhom. Zakladanie a dohľad nad pôsobením doplnkových zdravotných poisťovní nikdy nebolo v kompetencii národnej banky. Takéto verejné vyhlásenie preukazuje podľa prezidentky nedostatok orientácie o účele, na ktorý bola zriadená národná banka, a jej úlohách.

14. Prezidentka ďalej v liste uviedla, že dôvodné pochybnosti o vhodnosti kandidáta vyvoláva i rozsah, povaha a aktuálnosť jeho praxe v riadiacej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančnictva. Z preskúmania dostupných podkladov okrem iného vyplýva, že sťažovateľ do úvahy prichádzajúcu relevantnú riadiacu prax naposledy vykonával pred viac ako 10 rokmi. Sťažovateľ v ostatných rokoch pôsobil prevažne v oblasti verejného zdravotníctva, ktorá s kompetenciami národnej banky nesúvisí. Za relevantnú riadiacu prax u sťažovateľa bolo možné považovať len pozíciu predsedu predstavenstva a generálneho riaditeľa [REDAKOVANÉ], ktorú zastával v rokoch 2004 až 2006 (išlo o poisťovňu majetkovo prepojenú na nebankový subjekt [REDAKOVANÉ]). Prezidentka však poukázala na skutočnosť, že sťažovateľ počas svojho pôsobenia v tejto inštitúcii v roku 2005 podpísal zmluvu medzi poisťovňou a materskou spoločnosťou [REDAKOVANÉ] o poskytnutí peňažných prostriedkov – úveru v neobmedzenej výške na požiadanie jednej zo zmluvných strán. Národná banka následne v rámci výkonu dohľadu dospela k záveru, že uzatvorením takejto zmluvy došlo k ohrozeniu finančnej stability uvedenej poisťovne.

15. Podľa prezidentky uvedené skutočnosti s prihliadnutím na citované uznesenie ústavného súdu dôvodne spochybňujú schopnosť sťažovateľa vykonávať funkciu viceguvernéra národnej banky spôsobom neznižujúcim vážnosť tejto funkcie a národnej banky a spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním národnej banky, čím by mohlo dôjsť k narušeniu chodu národnej banky, ktorý je prezidentka povinná svojim rozhodovaním zabezpečiť (čl. 101 ods. 1 ústavy). Podľa prezidentky k osobe sťažovateľa jej zaslal negatívne stanovisko i aj vtedajší guvernér národnej banky [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ].

16. Sťažovateľ vo vzťahu k právnej stránke prezidentkinho odôvodnenia uviedol, že výklad ústavy obsiahnutý v náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2012 nemožno pri (ne)vymenovaní viceguvernéra aplikovať, pretože viceguvernér nemôže narušiť riadny chod ústavných orgánov ani národnej banky, keďže nemá ústavnú pozíciu obdobnú pozícii generálneho prokurátora, ktorého sa týkal výklad; viceguvernér nie je vrcholným predstaviteľom národnej banky. Z hľadiska skutkového sťažovateľ tvrdí, že pre možnosť uplatnenia sp. zn. PL. ÚS 4/2012 je nutná existencia objektívnych skutočností. Prezidentkine dôvody sú však podľa sťažovateľa veľmi subjektívne a z toho dôvodu svojvoľné. Prezidentka navyše pred rozhodnutím neoslovila sťažovateľa, aby sa k skutočnostiam uvádzaným v liste vyjadril.

17. Prezidentka objasňuje, že pri svojom rozhodovaní vo veci sťažovateľa vzala do úvahy aj možnosť extenzívnejšieho výkladu, ktorý by nezahŕňal len striktne vzaté úplné vysokoškolské

vzdelanie v odbore týkajúcom sa meny alebo finančníctva, ale v aj príbuzných či prelinajúcich sa ekonomických alebo súvisiacich odboroch. Rozhodujúcim kritériom a hranicou určujúcou akceptovateľnosť dosiahnutého vzdelania bola aspoň možnosť praktickej využiteľnosti získaných odborných vedomostí kandidáta pri výkone funkcie viceguvernéra Národnej banky Slovenska a plnení jej úloh centrálnej banky a regulátora finančného trhu. V prípade sťažovateľa a jeho dosiahnutého vysokoškolského vzdelania takúto využiteľnosť jeho vzdelania pri výkone funkcie viceguvernéra Národnej banky Slovenska neidentifikovala. Prezidentka inými slovami dopĺňa, že nijakým spôsobom nespochybňuje kvalitu vzdelania sťažovateľa, no napriek tomu nie je možné ignorovať zákon o národnej banke a neprihliadnuť na absolútnu odlišnosť odborov vyštudovaných sťažovateľom v rámci ním dosiahnutého vysokoškolského vzdelania univerzitného zamerania na jednej strane a zákonom predpísanej oblasti, v ktorej má byť vysokoškolské vzdelanie dosiahnuté na výkon funkcie viceguvernéra Národnej banky Slovenska na strane druhej, pričom v tomto prípade nedochádza k ich žiadnemu prieniku.

18. K druhému dôvodu nevymenovania prezidentka prehľbila argumentáciu z listu, ktorý bol zaslaný predsedovi národnej rady.

19. Z hľadiska rovnosti k prístupu k verejným funkciám prezidentka poznamenala, že sťažovateľ neuviedol, oproti komu v rovnakej právnej alebo faktickej situácii bol alebo sa cíti znevýhodnený. Neuvádza žiadny príklad, kedy by sa nejaký kandidát na vymenovanie do verejnej funkcie nachádzal v porovnateľnej situácii ako sťažovateľ, pričom by bol na rozdiel od sťažovateľa do tejto funkcie vymenovaný.

20. V duplike sťažovateľ oponuje, že k výkladu týchto dvoch viet zákona o národnej banke je potrebné pristúpiť tak, že k zákonnej požiadavke vedomostí sa vo štvrtej vete viaže časť vety „*náležitá a odborná*“. K druhej zákonnej požiadavke skúseností sa vo štvrtej vete viaže časť vety „*v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva*“, čo naznačuje aj použitá spojka „*a*“ medzi slovami „*vedomosti*“ „*a*“ „*skúsenosti*“, ktorá vo štvrtej vete navzájom oddeľuje tieto dve požiadavky. Následne je v piatej vete konkretizované, že za „*náležitá odborná vedomosti*“ sa považuje „*úplné vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania*“ a za „*skúsenosti v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva*“ sa považuje „*najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva*“. To znamená, že obe požiadavky vedomostí a skúseností sú v oboch vetách navzájom uvedené nezávislé a takto nezávisle je ich aj potrebné vykladať. Kumulácia oboch týchto požiadaviek by mohla viesť aj k nezmyselným záverom, ako napríklad, že k požiadavke skúseností sa vzťahuje aj absolvovanie úplného vysokoškolského vzdelania univerzitného zamerania. To je rovnako nezmyselný záver ako vzťahovať „*prax v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva*“ na požiadavku vedomostí, tak ako učinila prezidentka pri svojom výklade a vo svojom rozhodnutí.

Sťažovateľ uvádza, že v minulosti bol jeden viceguvernér absolvent chemicko-technologickej fakulty a jeden fakulty managementu Ekonomickej univerzity.

## II.

### Ďalšie podania k ústavnej sťažnosti

21. Ústavnému súdu bolo 21. januára 2021 doručené nevyžiadané stanovisko Národnej banky Slovenska ako *amicus curia*, v ktorom uviedla, že pre naplnenie hlavného cieľa Národnej banky Slovenska, ktorým je udržanie menovej stability, ale aj ďalších cieľov a kompetencií Národnej banky Slovenska je nevyhnutné, aby pozíciu viceguvernéra zastávala osoba, ktorá disponuje náležitými odbornými vedomosťami a skúsenosťami v menovej oblasti alebo v oblasti finančnictva a ovláda na expertnej úrovni niektorý z úradných jazykov Európskej únie. Pokiaľ aj niektorá z krajín Eurosystemu nemá v zákone o národnej centrálnej banke uvedené kvalifikačné, resp. profesijné predpoklady vo vzťahu k členom najvyšších riadiacich orgánov, analogicky by sa na túto oblasť mal pri výbere vhodných kandidátov aplikovať čl. 11.2. Štatútu ESCB a ECB. V závere uviedla, že *„viceguvernéri sa musia vedieť orientovať v aktuálnom svete bankovníctva, spoločnej meny, či financií ako takých. Ide o dynamicky sa meniace oblasti, ktoré najmä po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a do Hospodárskej a menovej únie, doznali výrazných zmien. Tieto zmeny si vyžiadali úpravy v zaužívanej praxi, priniesli nové výzvy a spôsobili reformy v oblasti financií a menovej politiky. Na základe dôrazu, ktorý na skúsenosti predstaviteľov najvyšších riadiacich orgánov ECB a národných centrálnych bánk Eurosystemu v oblasti menovej a bankovej problematiky kladie právo Európskej únie, kompetencií a zodpovedností ustanovených platnými predpismi má NBS za to, že je nevyhnutné, aby viceguvernéri vrátane ostatných členov Bankovej rady NBS mali zodpovedajúce znalosti a skúsenosti vo vyššie uvedených oblastiach. Pri výbere a menovaní vhodných kandidátov na tieto funkcie je preto potrebné skúmať ich profesijnú kvalifikáciu a odbornú spôsobilosť, a to nielen po formálnej, ale aj materiálnej stránke.“*

## III.

### Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

22. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že prezidentka republiky porušila jeho základné právo na rovný prístup k verejnej funkcii garantovaný mu čl. 30 ods. 4 ústavy tým, že ho nevymenovala jednak z dôvodu, že nesplnil zákonnú podmienku vzdelania, ako aj z dôvodu, že sťažovateľ je nevhodnou osobou na výkon danej verejnej funkcie.

23. Skutkové okolnosti prípadu neboli medzi stranami sporné. Jadro sporu spočíva vo výklade ustanovenia § 7 ods. 4 zákona o národnej banke.

24. Článok 102 ods. 1 písm. h) ústavy ustanovuje, že prezident vymenúva a odvoláva vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov *v prípadoch, ktoré ustanoví zákon*. Je to následne zákon, ktorý stanovuje prípady a zároveň podmienky menovania predpokladaných daným ústavným článkom. Zákon o národnej banke ustanovuje, že členmi bankovej rady sú guvernér, dvaja viceguvernéri a traja ďalší členovia (§ 7 ods. 1). Guvernéra a viceguvernérov vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky schválený Národnou radou Slovenskej republiky (§ 7 ods. 2). Členom bankovej rady môže byť fyzická osoba s náležitými odbornými vedomosťami a skúsenosťami v menovej oblasti alebo v oblasti finančnictva, ktorá má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a ktorá je bezúhonná. Za náležité odborné vedomosti a skúsenosti sa považuje úplné vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania

a najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva (§ 7 ods. 4).

25. Sťažovateľ tvrdí, že ustanovenie § 7 ods. 4 zákona o národnej banke je potrebné vykladať tak, že podmienka ekonomických znalostí (v oblasti menovej a v oblasti finančníctva) sa viaže len na prax kandidáta, nie na samotné vysokoškolské vzdelanie. Na druhej strane prezidentka tvrdí, že s ohľadom na verejnú funkciu, ktorej sa predmetné ustanovenie týka, má mať ekonomický charakter už i vysokoškolské vzdelanie kandidáta, teda podmienka ekonomických znalostí sa viaže aj na dosiahnuté vzdelanie.

26. Ústavný súd v rámci rozhodovania v danej veci nenahrádza úvahu prezidentky. Predmetom prieskumu ústavného súdu je len skutočnosť, či výklad, ktorý prezidentka v danej veci uplatnila, nevybočuje z rámca, ktorý jej poskytuje čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy.

27. Ústavný súd vychádzal zo skutočnosti, že banková rada Národnej banky Slovenska je jej najvyšším riadiacim orgánom (čl. 56 ods. 2 ústavy). Banková rada má 6 členov, pričom iba traja z nich – guvernér a dvaja viceguvernéri sú menovaní prezidentom na návrh vlády so súhlasom Národnej rady Slovenskej republiky. Ustanovenie § 7 ods. 4 zákona o národnej banke vyžaduje, aby členovia bankovej rady mali „náležité“ vedomosti a skúsenosti. Uvedené napokon vyplýva jednoznačne i z dôvodovej správy predloženej samotným sťažovateľom.

28. Pojem náležitých vedomostí a skúseností je zákonom legálne definovaný, avšak podľa ústavného súdu v sebe táto definícia bezpochyby zahŕňa skutočnosť, že vedomosti a skúsenosti kandidáta by mali dosahovať určitú úroveň, že by malo ísť o osobu významnú, skúsenú, uznávanú v oblasti menovej a oblasti finančníctva, čo zodpovedá ústavou a zákonom stanovenému ústavnému a hospodárskemu významu guvernéra a viceguvernérov národnej banky.

29. Zmyslom uvedeného ustanovenia, ako vyplýva nepochybne už priamo z gramatického výkladu, je zabezpečenie odbornosti viceguvernéra národnej banky.

30. Legálna definícia „náležitých vedomostí a skúseností“ nesie v sebe dve zložky: jednak vysokoškolské vzdelanie univerzitného zamerania a jednak najmenej päť rokov praxe v riadiacej, vedeckej alebo pedagogickej funkcii v menovej oblasti alebo v oblasti finančníctva.

31. Podľa ústavného súdu zameranie vysokoškolského vzdelania nebolo možné v predmetnom ustanovení vymedziť konkrétnejšie najmä z dôvodu, že ekonomické vzdelanie nemá – vzhľadom na jeho komplexnosť (menej jednoznačne vymedzený predmet), interdisciplinaritu, ako aj odlišnú tradíciu na vysokých školách jednotnú podobu, označenie. V porovnaní napríklad s právnickým alebo medicínskym vzdelaním môže byť preto obťažnejšie rozlíšiteľné, čo je „ekonomické“ vzdelanie, resp. vzdelanie v ekonomickom odbore [porov. napr. R 108/98 - Pod pojmom „právnické vzdelanie“ pre účely zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) treba rozumieť len vysokoškolské vzdelanie získané na právnickej fakulte (nie vzdelanie získané napr. na fakulte Vysoké školy Zboru národnej bezpečnosti); R 56/96; II. ÚS 35/1999]. Samotný ústavný text predpisuje osobitný druh vzdelania, a to vysokoškolské právnické vzdelanie na funkciu sudcu (čl. 145 ods. 2), ústavného sudcu (čl. 134 ods. 4) a člena súdnej rady (čl. 141a ods. 3).

32. S ohľadom na uvedené podľa názoru ústavného súdu, pokiaľ právny poriadok vyžaduje pre určité povolania vzdelanie ekonomické, resp. súvisiace s ekonómiou, nie je možné ho jednoducho vymedziť len názvom odboru, ako je to pri vzdelaní právnickom či medicínskom. Z tohto dôvodu zákon o národnej banke definuje požiadavky na vzdelanie a prax viceguvernéra otvorenejšou klauzulou, ktorú je potrebné interpretovať.

33. Podľa ústavného súdu z účelu preskúmvanej normy, ktorým je „*náležito*“ kvalifikované vykonávanie verejnej funkcie významnej pre národné hospodárstvo (čl. 56 ústavy; z *rovnakej úvahy vychádzajú európske predpisy, ktorými sťažovateľ argumentuje, pozn.*), a zo skutočnosti, že zložka vzdelania na jednej strane a zložka praxe na druhej strane sú zlúčené spojkou „*a*“, vyplýva, že tieto zložky odbornosti majú spoločne, v súčte, tvoriť určitý minimálny, ale zároveň solídny štandard teoretických a praktických znalostí kandidáta využiteľných vo veci meny a finančnictva tak, aby kandidáta bolo možné označiť ako *významného, uznávaného a skúseného odborníka v menovej a bankovej problematike*. Zároveň musí každá z týchto dvoch zložiek mať samostatne väzbu na spoločný menovateľ, ktorým je oblasť hospodárstva, ekonomiky, zvlášť meny a financií, a v rámci tejto samostatnosti musí každá z týchto dvoch zložiek disponovať určitou kvalitou. Vyjadrené jazykom právnej logiky, medzi zložkami je vzťah konjunkcie. Obhájitelné je vysokoškolské vzdelanie z exaktných či sociálnych vied, ktoré podporuje ekonomické myslenie.

34. Sťažovateľ je však absolventom odborovo tak odlišnej vysokej školy, že to prezidentka mohla posúdiť tým spôsobom, že to nemôže zodpovedať zákonom požadovanému štandardu (PL. ÚS 14/06).

35. Sťažovateľ v odôvodnení ústavnej sťažnosti významne akcentuje diskriminačný aspekt, čo je z pohľadu podstaty čl. 30 ods. 4 ústavy pochopiteľné a z pohľadu argumentácie sťažovateľa aj správne. Ak však prezidentka v procese kandidatúry sťažovateľa sprísnila interpretačný a následne aj realizačný prístup k príslušným ustanoveniam zákona o národnej banke, ešte to nemusí automaticky znamenať ústavne nedovolenú diskrimináciu v zmysle čl. 30 ods. 4. V tom je systémová chyba sťažnostnej argumentácie – ak sa podmienky v prístupe k funkcii sprísnila, je to automaticky nedovolené diskriminačné. Toto východisko nie je správne. Doterajší prístup (ktorý má v zmysle sťažovateľovej argumentácie slúžiť ako východisková a podľa neho jediná správna konštanta pre porovnanie) mohol byť odlišný. Ak následne príde „nový“ prístup pri menovaní, ktorý menovací proces upresňuje, nemusí ísť o nedovolenú diskrimináciu len preto, že je to prístup reštriktívnejší. „*Ústavnosť právnej úpravy (v tomto prípade aplikácie práva prezidentkou, pozn.) končí tam, kde rovnaké alebo nerovnaké zaobchádzanie s upravovanými vecnými stavmi nie je zlučiteľné s hľadiskom, ktoré vychádza z myšlienky spravodlivosti, tam, kde chýba jasný, zreteľný dôvod či už pre rovnaké zaobchádzanie, alebo pre nerovnaké zaobchádzanie.*“ (nález č. k. PL. ÚS 3/08 z 26. mája 2010). Prezidentka takýto dôvod uviedla, primerane a nearbitrárne ho vysvetlila.

36. S ohľadom na uvedené ústavný súd nezistil, že by prezidentka svojím rozhodnutím vybočila z jej oprávnení a povinností v súvislosti s menovaním kandidátov do verejných funkcií.

37. Na doplnenie ústavný súd uvádza, že Slovenská republika je súčasťou Eurosystému (čl. 282 ZFEÚ *Európska centrálna banka spolu s národnými centrálnymi bankami členských štátov, ktorých menou je euro a ktoré tvoria Eurosystém, riadi menovú politiku Únie.*) a guvernér je členom

Rady guvernérov Európskej centrálnej banky (čl. 283 ZFEÚ - Rada guvernérov Európskej centrálnej banky sa skladá z členov Výkonnej rady Európskej centrálnej banky a guvernérov národných centrálnych bánk členských štátov, ktorých menou je euro.) Národní guvernéri sú vzhľadom na potrebu ochrany nezávislosti ECB natoľko chránení, že Súdny dvor Európskej únie zrušil priamo rozhodnutie národnej autority, ktorým bol lotyšský guvernér suspendovaný z výkonu funkcie (*spojené veci C-202/18 a C-238/18 - Ilmārs Rimšēvičs v Lotyšsko a C-238/18 Európska centrálna banka v Lotyšsko; Smiths, R.: A National Measure Annulled by the European Court of Justice, or: High-level Judicial Protection for Independent Central Bankers: ECJ 26 February 2019, Cases C-202/18, Ilmārs Rimšēvičs v Republic of Latvia, and C-238/18 European Central Bank v Republic of Latvia, ECLI:EU:C:2019:139 In: European Constitutional Law Review, Volume 16, Issue 1, March 2020, s. 120 – 144*). Takejto silnej ochrane musí zodpovedať integrita a odbornosť guvernérov. Nie je dôvod neaplikovať tieto štandardy na viceguvernéra, ktorý na vnútroštátnej úrovni môže v zákonom stanovených dôvodoch zastupovať guvernéra.

38. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že napádaným rozhodnutím nedošlo k porušeniu základného práva na rovný prístup k verejnej funkcii podľa referenčných noriem, a preto ústavný súd jeho sťažnosti nevyhovel.

39. V rámci druhého dôvodu prezidentka z vyjadrení sťažovateľa o jeho vízii práce v národnej banke ako i z jeho doterajšej praxe odvodila, že je dôvodne spochybnená schopnosť sťažovateľa vykonávať funkciu viceguvernéra národnej banky spôsobom neznižujúcim vážnosť tejto funkcie, ako aj samotnej národnej banky a spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním národnej banky, čo môže narušiť jej riadny chod.

40. Ústavný súd konštatuje, že s ohľadom na skutočnosť, že ústavný súd odobril postup prezidentky pri nevyzmenovaní sťažovateľa do funkcie z dôvodu, že sťažovateľ nespĺňal odborne predpoklady na výkon verejnej funkcie, už nepovažoval za potrebné venovať sa osobitne i druhému z dôvodov, na ktorých prezidentka založila svoje rozhodnutie. Už prvý z dôvodov prezidentky podľa ústavného súdu bol dostatočným na to, aby prezidentka odmietla sťažovateľa menovať do funkcie viceguvernéra Národnej banky Slovenska.

#### IV.

41. Ústavný súd v závere v rovine *obiter dictum* považuje za vhodné vyjadriť sa k podobe právomocí, v rámci ktorých sa prerokúvajú ústavné otázky týkajúce sa dodržania podmienok vymenovania ústavných autorít, resp. štátnych funkcionárov. Aj keď sa v predmetnej veci prostredníctvom ústavnej sťažnosti na ústavný súd obrátil priamo dotknutý kandidát a ústavný súd takúto sťažnosť prijal na ďalšie konanie, je potrebné uviesť, že spory o ústavnú súladnosť nevyzmenovania do verejnej funkcie sú taktiež spormi o výklad ústavného textu medzi dvoma ústavnými orgánmi, pričom o výklade ústavy podľa čl. 128 ústavy v spore o objektívne, nie subjektívne právo, rozhoduje plénum ústavného súdu (čl. 131 ods. 1 ústavy).

42. V náleze sp. zn. III. ÚS 427/2012 k obdobnému sporu ústavný súd uviedol, že spor medzi odmietnutým kandidátom na generálneho prokurátora a prezidentom republiky je primárne kompetenčný spor, spor o objektívne právo medzi národnou radou a prezidentom republiky, ktorý by bol v konaní o výklade (čl. 128 ústavy) opäť judiciabilný, ak by národná rada menovaním

nového kandidáta vlastne nezrušila svoje pôvodné uznesenie. Národná rada má kedykoľvek možnosť „svojho“ kandidáta novou voľbou, novým uznesením stiahnuť, môže zvoliť kandidáta iného. Až menovaním kandidáta prezidentom republiky stráca dosah nad svojím kandidátom. V tomto zmysle je sťažovateľ objektom, destinátárom, rozhodovania národnej rady (porov. uznesenie II. ÚS 512/2018, bod 54).

43. Ústava dáva v konaní podľa čl. 128 ústavnému súdu širší priestor pre rozhodovanie o v podstate kompetenčných sporoch, než len prostredníctvom ústavnej sťažnosti na porušenie práva na prístup k verejnej funkcii.

44. V predmetnej veci by išlo o spor medzi vládou a prezidentkou o výklad, či pojem menovania obsiahnutý v čl. 102 ústavy a v jeho rámci posúdenie zákonných predpokladov umožňuje prezidentke aj posúdenie druhu vysokoškolského vzdelania kandidáta. Predovšetkým navrhovateľovi do funkcie – v tomto prípade vláde – by malo záležať na tom, aby kandidát, ktorého navrhol, bol do funkcie i menovaný, ak splnil ústavné a zákonné podmienky. List prezidentky, ktorým informovala o svojom akte nevymenovania, je adresovaný predsedovi vlády Slovenskej republiky, ako aj predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky, čo poukazuje na to, kto je hlavným adresátom rozhodnutia prezidentky (*porov. uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 543/2018 z 28. novembra 2018 k návrhu na vymenovanie viceguvernéra Národnej banky Slovenska*).

45. Právo na rovný prístup k verejným funkciám je osobitným politickým, participačným základným právom, premost'ujúcim občiansku spoločnosť a verejnú službu. Jeho osobitosť spočíva v tom, že chráni pred mocou, aby moc nebránila riadnemu prístupu k nej samej. Do rozsahu čl. 30 ods. 4 ústavy patrí nielen prístup k tzv. úradníckym, byrokratickým pozíciám (porov. čl. 33 nemeckého základného zákona), ale vychádzajúc z doslovného či mierne rozširujúceho výkladu pojmu verejná funkcia čl. 30 ods. 4 chráni aj prístup k ústavným funkciám (porov. *I. ÚS 238/04 predĺženie funkčného obdobia predsedu Najvyššieho kontrolného úradu, II. ÚS 5/03, I. ÚS 76/2011*).

46. Z kontrastu medzi právomocami podľa čl. 128 a čl. 127 ústavy vyplýva, že „šanca na úspech“ v spore a účinky rozhodnutia ústavného súdu v ústavnom systéme môžu byť pri uvedených právomociach odlišné. Navyše, implementácia rozhodnutia o ústavnej sťažnosti môže byť komplikovaná vzhľadom na pokračovanie menovacieho procesu. I v prerokúvanej veci sťažovateľ výslovne uvádza, že nežiada, aby bol vymenovaný, ale požaduje len zrušenie aktu a primerané finančné zadost'učinenie v rovnakej sume ako v obdobnom prípade (I. ÚS 397/2014). Uvedené naznačuje, že na strane sťažovateľa dominuje ochrana súkromia zasiahnutého nevymenovaním do funkcie (porov. *rozsudok z 25. septembra 2018 vo veci Denisov proti Ukrajine, sťažnosť č. 76639/11*). Z hľadiska ochrany súkromia je potrebné uviesť, že prezidentka vo vyjadrení (bod 31 vyjadrenia) zvlášť zdôraznila, že nijakým spôsobom nespochybňuje kvalitu vzdelania sťažovateľa.

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

**V Košiciach 12. novembra 2021**

**Robert Šorl**  
predseda senátu