



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PLz. ÚS 1/2010-10

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 7. júla 2010 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészároša, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika 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 vo veci právneho názoru II. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúceho sa návrhu Ing. Ľ. E., P., zastúpeného advokátom JUDr. P. P., B., na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/35/08-K z 18. septembra 2008 vedeného pod sp. zn. II. ÚS 223/2010, ktorý sa odchyľuje od právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplývajúceho z nálezu sp. zn. IV. ÚS 293/07 z 31. januára 2008, z nálezu IV. ÚS 75/08 z 10. apríla 2008 a z nálezu IV. ÚS 95/08 z 11. septembra 2008, prijal toto

z j e d n o c u j ú c e s t a n o v i s k o :

Verejný funkcionár má po skončení výkonu funkcie povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. za dobu výkonu funkcie v kalendárnom roku, v ktorom skončil aktívny výkon funkcie do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 16. decembra 2008 doručený návrh Ing. Ľ. E. (ďalej len „navrhovateľ“) na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) sp. zn. VP/35/08-K z 18. decembra 2006 (ďalej aj „namietané rozhodnutie“), ktorým mu bola uložená pokuta za to, že v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie, 31. marca daného roku nepodal oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“ alebo „ústavný zákon“). Uznesením sp. zn. II. ÚS 223/2010 zo 6. mája 2010 bol návrh prijatý na ďalšie konanie. Podľa II. senátu bola navrhovateľovi rozhodnutím výboru sp. zn. VP/35/08-K z 18. decembra 2006 uložená pokuta oprávnená, pretože tým, že nesplnil povinnosť podať oznámenie, bolo znemožnené overiť, či v období medzi 31. marcom 2007 a 30. júnom 2007 bol dodržaný ústavný zákon. II. senát ústavného súdu však zistil, že IV. senát ústavného súdu vykladá v daných súvislostiach ústavný zákon odlišne.

2. Z návrhu, ktorý prerokováva II. senát ústavného súdu, vyplýva, že namietaným rozhodnutím výbor uložil navrhovateľovi ako verejnému funkcionárovi, bývalému riaditeľovi S., š. p., pokutu v sume 56 493 Sk za porušenie povinnosti ustanovenej v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Podľa označeného článku ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sú verejní funkcionári (čl. 2 ods. 1 ústavného zákona) povinní do 30 dní odo dňa, keď sa ujali výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca, podať písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (ďalej len „oznámenie“) orgánu určenému v čl. 7 ods. 5 ústavného zákona, pričom podľa čl. 3 ods. 1 ústavného zákona na účely čl. 7 a 8 a na účely konania, ak sa porušili povinnosti podľa čl. 7 a 8, sa osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, považuje za verejného funkcionára aj v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie. Navrhovateľ nesplnil uvedenú povinnosť, lebo sa domnieval, že po skončení výkonu funkcie už túto povinnosť nemá,

pretože fikcia podľa čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavného zákona sa nevzťahuje na oznamovaciu povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona.

3. Navrhovateľ tvrdí, že čl. 7 ods. 1 ústavného zákona je nutné vykladať doslovne tým spôsobom, že výkon funkcie môže znamenať len aktívny výkon funkcie a z tohto dôvodu sa oznamovacia povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona vzťahuje len na obdobie aktívneho výkonu funkcie. Navrhovateľ uvádza, že priamo v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona absentuje explicitná povinnosť podať oznámenie aj v období jedného roka po skončení výkonu funkcie. Vzhľadom na skutočnosť, že čl. 3 ods. 1 ústavného zákona neobsahuje žiadnu povinnosť, len definíciu pojmu verejný funkcionár, nemožno z neho podľa navrhovateľa odvodiť povinnosť podať oznámenie po skončení aktívneho výkonu funkcie.

4. V konaní pred výborom navrhovateľ argumentoval obdobne. V rozhodnutí výboru sa uvádza, že dotknutý verejný funkcionár vo svojom vyjadrení z 8. júla 2008 uviedol, že čl. 7 ods. 1 ústavného zákona tým, že uvádza trvanie povinnosti poslať oznámenie „počas výkonu funkcie“, je v rozpore s čl. 3 ods. 1 ústavného zákona a jeho prípad je sporný, keďže už nie je verejným funkcionárom, a preto nespĺňa kritériá čl. 7 ods. 1 ústavného zákona (verejnú funkciu už nevykonáva). Tvrdí, že ide o nezrozumiteľnosť zákona, a v tomto prípade by sa malo rozhodnúť v jeho prospech pri akceptovaní zásady „in dubio pro reo“, a preto žiadal konanie zastaviť.

II.

5. Podľa právneho názoru II. senátu ústavného súdu navrhovateľ interpretuje ústavný zákon značne za hranicou gramatického základu právnej normy, jednotlivé ustanovenia izoluje, nevnímajúc zreteľné súvislosti medzi nimi a ich ústavne súladný účel.

6. Úvodným východiskom je znenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, ktorý ustanovuje, že verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok. Ústavný súd však nevychádza len zo znenia čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, ale aj z presvedčenia, že dané ustanovenie plní rozumný účel.

7. Zmyslom konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je preveriť plnenie ústavného zákona. Ústavný zákon tak ustanovuje povinnosti počas aktívneho výkonu funkcie, po jeho skončení, vrátane tzv. postzamestnaneckých povinností (typicky čl. 8 ústavného zákona). Počas celého obdobia, v každom momente aktívneho výkonu funkcie musí byť dodržiavaný ústavný zákon, a z tohto dôvodu musí byť jeho dodržiavanie kontrolované. Z tohto dôvodu je rozumné, že verejný funkcionár je po ukončení aktívneho výkonu funkcie povinný urobiť oznámenie aj za dobu výkonu funkcie v poslednom kalendárnom roku výkonu funkcie, a to do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku. Samozrejme, funkcionára už nemožno sankcionovať stratou funkcie, ale ústavný zákon pozná aj sankcie finančné. Ak by kontrolný orgán (v predmetnej veci výbor) zistil, že v čase aktívneho výkonu funkcie došlo k porušeniu povinností podľa ústavného zákona, tak môže verejnému funkcionárovi uložiť tam stanovenú pokutu. V predmetnej veci navrhovateľ ukončil aktívny výkon funkcie 30. júna 2007 a posledné oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona podal do 31. marca 2007. V záujme preverenia dodržiavania ústavného zákona v období medzi 1. januárom 2007 a 30. júnom 2007 je nutné, aby navrhovateľ podal oznámenie aj do 31. marca 2008. V opačnom prípade by časť jeho aktívneho výkonu funkcie nebola preverená, a tým by bol popretý účel ústavného zákona. Skutočnosť, že tu ústavodarca podporne použil konštrukciu právnej fikcie používajúc designát „verejný funkcionár“ aj na určité obdobie po skončení aktívneho výkonu funkcie osoby, má len legislatívno-technický charakter a nemá v danej súvislosti žiadnu relevanciu. Ústavodarca mohol postupovať aj tak, že by určil osobám po skončení funkcie danú povinnosť nenazývajúc ich verejným funkcionárom, pričom by dosiahol rovnaký výsledok a naplnil by sa účel ústavného zákona.

8. Podľa II. senátu bola navrhovateľovi rozhodnutím výboru sp. zn. VP/35/08-K z 18. decembra 2006 uložená pokuta oprávnene, pretože tým, že nesplnil procesnú povinnosť podať oznámenie, bolo znemožnené overiť, či v období medzi 31. marcom 2007 a 30. júnom 2007 bol dodržaný ústavný zákon.

9. Uvedený výklad II. senátu ústavného súdu by mal viesť k odmietnutiu návrhu pre zjavnú neopodstatnenosť, resp. k potvrdeniu rozhodnutia. II. senát ústavného súdu však

zistil, že IV. senát ústavného súdu vykladá v daných súvislostiach ústavný zákon presne opačne.

III.

10. V náleze sp. zn. IV. ÚS 293/07 išlo o situáciu, v ktorej starostka skončila verejnú funkciu 31. decembra 2006 a v najbližšom termíne podľa ústavného zákona – 31. marca 2007 nepodala oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 písm. a) až e) ústavného zákona. Obecné zastupiteľstvo jej z tohto dôvodu uložilo pokutu.

11. IV. senát ústavného súdu argumentoval v uvedenej veci tým spôsobom, že v danom prípade navrhovateľka v čase vydania napadnutého uznesenia obecného zastupiteľstva už nevykonávala funkciu starostky obce, a preto z ustanovení ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vyplýva, že sa na ňu môžu vzťahovať len obmedzenia (zákazy) ustanovené v čl. 8 ods. 1 ústavného zákona a povinnosť podľa čl. 8 ods. 5 ústavného zákona, a to len vtedy, ak sú (budú) v jej prípade splnené podmienky uvedené v čl. 8 ods. 1, 2 alebo 3 ústavného zákona. Inak povedané, navrhovateľka sa v období po skončení výkonu funkcie mohla (môže) dopustiť len porušenia obmedzení a povinností uvedených v čl. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu a len za ich porušenie môže (mohla) byť sankcionovaná rozhodnutím zastupiteľstva.

12. Napadnuté uznesenie obecného zastupiteľstva sa podľa IV. senátu ústavného súdu opiera o porušenie povinností vyplývajúcich z „*čl. 7 ods. 1, 2, 5 písm. a) ústavného zákona*“, t. j. takých, ktoré navrhovateľka v období po skončení výkonu funkcie starostky obce L. už nemala, a preto ich ani porušiť nemohla. Na tomto základe IV. senát ústavného súdu dospel k záveru, že navrhovateľka sa nedopustila takého konania, ktoré je v rozpore s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu, a preto napadnuté uznesenie podľa § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde zrušil (bod 1 výroku tohto nálezu).

13. Vo vzťahu k názoru obecného zastupiteľstva obsiahnutému v jeho vyjadrení, podľa ktorého by bolo „*paradoxné, že starosta musí podávať toto oznámenie každý rok, iba za posledný rok výkonu verejnej funkcie nie*“, IV. senát ústavného súdu uvádza, že ide o úvahu zastupiteľstva, ktorá nastoľuje otázku kvality a efektívnosti ústavného zákona

o ochrane verejného záujmu, ale platné a účinné znenie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona („Verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie...“) neumožňuje podľa jeho názoru vyvodiť záver, podľa ktorého by sa v ňom uvedená povinnosť vzťahovala aj na verejných funkcionárov po skončení výkonu verejnej funkcie, t. j. v danom prípade na navrhovateľku.

14. Na základe uvedenej argumentácie IV. senát ústavného súdu zrušil uznesenie obecného zastupiteľstva. Z rovnakej argumentácie vychádzal IV. senát ústavného súdu aj v obdobných veciach sp. zn. IV. ÚS 75/08 a sp. zn. IV. ÚS 95/08.

IV.

15. Kvôli prehľadu vývoja rozhodovania možno uviesť, že uznesením sp. zn. IV. ÚS 2/07 z 8. marca 2007 ústavný súd odmietol návrh verejnej funkcionárky, ktorá nepodala oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 31. marca 2006, pričom (aktívnou) verejnou funkcionárkou prestala byť 31. augusta 2005. Nálezom sp. zn. III. ÚS 84/08 z 1. júla 2008 ústavný súd potvrdil rozhodnutie výboru, ktorý uložil pokutu verejnému funkcionárovi, ktorý bol odvolaný z výkonu funkcie 18. augusta 2006 a nepodal oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 31. marca 2007. Ústavný súd v závere nálezu sp. zn. III. ÚS 84/08 uviedol, že neakceptuje námietku navrhovateľa, ktorou tvrdil, že mu nemala byť uložená žiadna sankcia za nesplnenie zákonnej povinnosti, pretože na účely aplikácie čl. 7 a čl. 8 ústavného zákona sa považoval za verejného funkcionára iba do 18. augusta 2007, hoci je pravdou, že navrhovateľ nevykonával v čase uloženia tejto sankcie verejnú funkciu, ale konanie vo veci ochrany verejného záujmu sa začalo ešte 2. júla 2007, teda v zmysle čl. 3 ods. 1 ústavného zákona bol považovaný za osobu, ktorá vykonávala verejnú funkciu, a z návrhu tiež vyplýva, že podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona si svoju povinnosť podať písomné oznámenie do 31. marca 2007 riadne nesplnil. Napokon, uznesením sp. zn. III. ÚS 169/08 z 3. septembra 2008 ústavný súd potvrdil rozhodnutie výboru, ktorým bola uložená pokuta za oneskorené (23. júla 2007) podanie oznámenia, po 31. marci 2007, verejným funkcionárom, ktorému skončil (aktívny) výkon funkcie 4. júla 2006.

16. Ústavný súd sa stotožňuje s argumentáciu II. senátu a na základe toho vydáva zjednocujúce stanovisko, tak ako to je uvedené vo výroku.

17. Ústavný súd si uvedomuje, že aj mimo klasických kompetencií, akými sú hlavne abstraktná kontrola noriem a ústavná sťažnosť, vystupuje ako ochranca ústavnosti, teda ako ochranca slobodnej sféry jednotlivcov. Táto skutočnosť by pri posudzovaní aktuálne spornej právnej otázky na prvý pohľad bez kontextu znamenala tendenciu k eliminácii sankcií, tak ako to bolo vyjadrené v rozhodnutiach IV. senátu ústavného súdu. V danom prípade však nejde o akúsi „kriminalizáciu“ verejných činiteľov, ale o naplnenie rozumného, ústavne korektného účelu ústavného zákona, ktorý má zreteľnú oporu v jeho texte.

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

V Košiciach 7. júla 2010