



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 789/2016-60

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 2. marca 2017 v senáte zloženom z predsedu Ladislava Orosza (sudca spravodajca), zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Lajosa Mészárosa o návrhu Mgr. Igora Matoviča, [REDACTED], zastúpeného KADUC & PARTNERS s. r. o., Vajanského 40, Trnava, v mene ktorej koná advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúc, na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/03/16/K zo 16. júna 2016 takto

r o z h o d o l :

Rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/03/16/K zo 16. júna 2016 **p o t v r d z u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 12. októbra 2016 doručený návrh Mgr. Igora Matoviča, [REDACTED] (ďalej len „navrhovateľ“), zastúpeného KADUC & PARTNERS s. r. o., Vajanského 40, Trnava, v mene ktorej koná advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúc, na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor pre nezlučiteľnosť funkcií“ alebo „výbor“) č. VP/03/16/K zo 16. júna 2016 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Navrhovateľ svoj návrh doplnil podaním doručeným ústavnému súdu 18. októbra 2016.

Z návrhu, jeho doplnenia a priloženej prílohy vyplýva, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií napadnutým rozhodnutím vyslovil, že navrhovateľ porušil čl. 5 ods. 2 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. (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“ alebo „ústavný zákon“) tým, že v období od 10. augusta 2013 do 2. septembra 2013 podnikal pod obchodným menom „Mgr. Igor Matovič – regionPRESS“, a uložil mu v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona pokutu vo výške 11 766 €. Podľa navrhovateľa je napadnuté rozhodnutie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií vecne nesprávne a arbitrárne a zároveň podľa neho trpí zásadnou a pritom neodstrániteľnou procesnou vadou.

Napadnuté rozhodnutie je podľa navrhovateľa vecne nesprávne a arbitrárne preto, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií nevzal pri rozhodovaní do úvahy fakt, že právna skutočnosť, ktorá bola posúdená ako porušenie čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, nenastala v dôsledku jeho aktívnej činnosti, ale *ex lege* [§ 57 ods. 5 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov].

Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií v konaní o ochrane verejného záujmu proti navrhovateľovi vychádzal z informácií obsiahnutých v liste Okresného úradu, odboru živnostenského podnikania Trnava (ďalej len „okresný úrad“) č. OT-TT-2016/020951-2 z 9. júna 2016 a jeho prílohách, z ktorých zistil, že navrhovateľ nemal v období od 10. augusta 2013 do 2. septembra 2013 pozastavenú živnostenskú činnosť pod obchodným menom „Mgr. Igor Matovič – regionPRESS“. Na základe tohto zistenia výbor s poukazom na právne závery obsiahnuté v uznesení ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 137/2012 z 3. apríla 2012 *„ďalej neposudzoval ďalšie skutkové okolnosti súvisiace s výkonom živnostenskej činnosti Navrhovateľa (napr. zásadnú otázku dosahovania zisku v danom období) a uspokojil sa s formálnou subsumpciou, tzn. už samotnú existenciu platného živnostenského oprávnenia kvalifikoval ako podnikanie (ktoré je v intenciách Ústavného zákona zakázané)“*.

Navrhovateľ považuje takúto argumentáciu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií za formalistickú a nespravodlivú, nezohľadňujúcu koncept materiálnej spravodlivosti. Podľa navrhovateľa bolo povinnosťou výboru pre nezlučiteľnosť funkcií posúdiť problematiku komplexne, a to nielen zo skutkového, ale aj z právneho hľadiska. Vychádzajúc z dikcie § 2 ods. 1 a 2 písm. b) zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“) a § 2 živnostenského zákona, navrhovateľ zastáva názor, že aj čl. 5 ods. 2 druhú vetu ústavného zákona treba interpretovať tak, že pod podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne osobou, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť na účely dosiahnutia zisku.

Navrhovateľ poukazuje na to, že síce naplnil jednu zo zákonných podmienok podnikania (existencia živnostenského oprávnenia), avšak ďalšie zákonom ustanovené podmienky podnikania nespĺňal, keďže v rozhodnom období nevykonával sústavnú činnosť na účely dosiahnutia zisku, teda *„formálne bol podnikateľom (pasívny aspekt), ale de facto nepodnikal (aktívny aspekt). ... Navrhovateľ je presvedčený, že korektný právny výklad predmetných ustanovení Ústavného zákona – teda gramatický a systematický výklad, ktorý zohľadňuje aj aktívny aspekt podnikania v zmysle relevantných ustanovení Obchodného zákonníka – nielen umožňuje Výboru skúmať, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk, ale mu takýto postup priamo prikazuje.“*. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií podľa názoru navrhovateľa napadnutým rozhodnutím vyložil relevantnú právnu normu neprimerane extenzívne, čím zároveň *de facto* prekročil rovinu procesu aplikácie práva a právo dotvoril.

Na podporu svojej interpretácie pojmu podnikanie navrhovateľ poukazuje aj na aplikačnú prax všeobecných súdov v trestných veciach a zdôrazňuje, že *„Aj v trestnoprávnej rovine... platí, že neoprávneným podnikaním je taká činnosť, ktorá kumulatívne zahŕňa všetky prvky podnikania vymedzené v Obchodnom zákonníku...“*.

Navrhovateľ namieta aj nedostatok svojej pasívnej legitímácie vo vzťahu ku konaniu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, ktoré vyústilo do vydania napadnutého rozhodnutia. V tejto súvislosti navrhovateľ poukazuje na čl. 81a písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

(ďalej len „ústava“), z ktorého vyplýva, že mandát poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) zaniká uplynutím volebného obdobia. Uplynutie volebného obdobia má teda podľa navrhovateľa konštitutívne účinky, ktoré spôsobujú, že poslanec národnej rady prestáva byť verejným funkcionárom (pre dané volebné obdobie) a pôsobnosť ústavného zákona sa na neho vzťahuje už len v rozsahu jeho čl. 7 a čl. 8, a aj to len v časovom rozpätí jedného roka. Na podporu svojho právneho názoru navrhovateľ poukazuje aj na právne názory ústavného súdu vyslovené vo veciach sp. zn. III. ÚS 452/2013 a sp. zn. PLZ. ÚS 1/2010. Uvedené skutočnosti podľa názoru navrhovateľa naznačujú, že v predmetnej veci nebolo možné proti nemu viesť konanie o porušení čl. 5 ods. 2 ústavného zákona.

V nadväznosti na uvedené východisko navrhovateľ argumentuje, že mu mandát poslanca národnej rady zanikol 5. marca 2016, t. j. týmto dňom prestal byť verejným funkcionárom, pričom opätovné zvolenie za poslanca národnej rady mu nevrátilo späť pôvodný právny status – *„nejedná sa o právnu kontinuitu výkonu funkcie verejného funkcionára, ale o dve separátne, aj keď na seba nadväzujúce právne skutočnosti. Takýto záver vyplýva z ústavného princípu časovo obmedzenej vlády, ktorý je jedným zo základných princípov demokratického štátu vyvierajúceho z čl. 1 ods. 1 Ústavy.“*.

Navrhovateľ nespochybňuje, že v súčasnosti je verejným funkcionárom, ale zároveň zdôrazňuje, že *„tento jeho právny status sa vzťahuje len na aktuálne volebné obdobie. Právny status verejného funkcionára, ktorý Navrhovateľovi zanikol uplynutím predošlého volebného obdobia (VI. volebného obdobia) je relevantným len na účely Čl. 7 a 8 Ústavného zákona a na účely konania, ak sa porušili povinnosti podľa Čl. 7 a 8 Ústavného zákona. Na účely Čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona a na účely konania, v ktorom sa posudzuje údajné porušenie povinnosti Čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona v roku 2013, však Navrhovateľ už verejným funkcionárom nie je. V konaní č. P/03/16/K teda Navrhovateľ nebol pasívne legitimovaným subjektom, keďže bol verejným funkcionárom len v rozsahu Čl. 7 a 8 Ústavného zákona.“*.

Navrhovateľ poukazuje aj na skutočnosť, že v zmysle čl. 9 ods. 3 ústavného zákona je dňom začatia konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov deň doručenia podnetu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií (23. február 2016), ku ktorému došlo v jeho prípade ešte v predchádzajúcom volebnom období. V tejto súvislosti vyslovuje presvedčenie, že jeho pasívna legitímácia v konaní pred výborom pre nezlučiteľnosť funkcií skončila momentom uplynutia volebného obdobia, pričom z dôvodu „mlčania“ ústavného zákona o ochrane verejného záujmu treba tento právny problém riešiť použitím *analogie legis* (§ 107 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a § 62 Civilného sporového poriadku), t. j. konanie zastaviť.

V neposlednom rade navrhovateľ poukazuje na skutočnosť, že v jeho prípade nebola dodržaná 60-dňová lehota na vydanie rozhodnutia výboru ustanovená v čl. 9 ods. 4 ústavného súdu, a zdôrazňuje, že v jeho prípade bola takmer dvojnásobne prekročená (uplynula 24. apríla 2016 a výbor rozhodol až 16. júna 2016). Podľa navrhovateľa nie je udržateľný ustálený právny názor ústavného súdu (napr. III. ÚS 23/07, III. ÚS 24/07, IV. ÚS 3/07, IV. ÚS 141/07), podľa ktorého „*prekročenie tejto lehoty... sa nespája so žiadnymi právnymi účinkami*“. Poukazujúc na čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavného zákona, ktoré ustanovuje možnosť uloženia sankcie v podobe vyslovenia straty mandátu poslanca národnej rady, navrhovateľ argumentuje, že «... vychádzajúc z doktríny ústavného princípu časovo obmedzenej vlády, by malo platiť, že uplatnenie sankcie ustanovenej v Čl. 9 ods. 8 písm. a Ústavného zákona je možné len v tom prípade, ak opakované nesplnenie/porušenie povinností vyplývajúcich z Ústavného zákona nastalo v jednom a tom istom funkčnom (volebnom) období. Možnosť Výboru „nedodržiavať“ poriadkové lehoty v takomto kontexte vytvára priestor pre kumuláciu porušení v rámci jedného funkčného obdobia a konzekventné vyslovenie straty mandátu, ktoré by v prípade dodržania poriadkovej lehoty nemuselo nastať. Vzhľadom na uvedené je Navrhovateľ presvedčený, že ÚS SR by mal vo svojom uznesení zaujať postoj aj k tejto problematike.».

Na základe popísanej argumentácie navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie takto rozhodol:

„1. Rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/03/16/K zo 16. júna 2016 sa zrušuje.

2. Národná rada Slovenskej republiky je povinná uhradiť Navrhovateľovi trovy konania v sume 303,16 eur (slovom tristotri eur a šesťnásť centov) na účet jeho právneho zástupcu, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.“

II.

Ďalší priebeh konania

II.1 Prijatie návrhu navrhovateľa na ďalšie konanie

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval a uznesením č. k. II. ÚS 789/2016-19 z 27. októbra 2016 ho podľa § 25 ods. 3 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“) prijal na ďalšie konanie.

II.2 Stanovisko výboru pre nezlučiteľnosť funkcií k návrhu navrhovateľa

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd vyžiadal stanovisko výboru k návrhu, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 27. decembra 2016. Výbor sa vo svojom stanovisku vyjadruje k jednotlivým námietkam navrhovateľa, pričom argumentuje najmä takto:

K námietke navrhovateľa o nesprávne a neúplne zistenom skutkovom stave a nedostatočnom dokazovaní, ktoré nepreukazujú, že porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, výbor zdôrazňuje, že *„Uvedeným argumentom navrhovateľa chýba vecná, ako aj formálna logika a nepreukazujú iný skutkový stav ako zistil výbor. Z tohto dôvodu výbor ani nemohol prijať iný záver, ako v konaní prijal a preto sú uvedené tvrdenia navrhovateľa zavádzajúce.“*

Argumentáciu navrhovateľa týkajúcu sa interpretácie zákazu podnikania ustanoveného v čl. 5 ods. 2 druhej vete ústavného zákona, ako aj nedostatku jeho „pasívnej legitímácie“ považuje výbor za účelovú a irelevantnú, keďže jej cieľom je „vyvinúť sa z plnenia povinností verejného funkcionára a zo sankcií, ktoré pri ich porušení nasledujú“.

Vo vzťahu k námietkam navrhovateľa týkajúcim sa odlišnej interpretácie pojmu podnikanie v judikatúre všeobecných súdov, konkrétne v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 5 Cdo 109/03 z 26. novembra 2003 výbor uvádza, že relevantná právna veta v označenom rozsudku znie: «... „Samotná účasť žalobcu, ako spoločníka v obchodných spoločnostiach s ručením obmedzeným, nie je vykonávaním jeho vlastnej podnikateľskej činnosti, ale je len určitou formou dispozície s vlastným majetkom, oprávňujúcou ho podieľať sa na výkone práv a povinností vyplývajúcich z jeho kapitálovej účasti v spoločnosti. Vykonávaním, resp. prevádzkovaním podnikateľskej činnosti právnickou osobou treba rozumieť aktívnu činnosť smerujúcu k dosiahnutiu zisku.“ Z uvedeného vyplýva, že predmetný rozsudok najvyššieho súdu sa týkal úplne inej veci, a to účasti spoločníka v obchodných spoločnostiach s ručením obmedzeným. Posledná časť právnej vety je len dodatkom k záveru, ktorý prijal príslušný senát najvyššieho súdu v inej veci. Ide o účelový výklad, ktorý nemá váhu oproti stanovisku ústavného súdu, prijatom v uznesení sp. zn. III. ÚS 137/12 a ktorý sa naozaj vecne týkal posudzovania výkonu podnikateľskej činnosti v kontexte s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona.»

Navrhovateľ vo svojom návrhu argumentuje aj stanoviskom trestnoprávneho kolégia najvyššieho súdu sp. zn. 5 Tz 16/99. Označené stanovisko nie je podľa názoru výboru na vec navrhovateľa aplikovateľné, keďže ide o trestnú vec, ktorá sa zaoberá naplnením skutkovej podstaty trestného činu podvodu, pričom navyše predmetom posúdenia v dotknutej trestnej veci bola majetková účasť v obchodnej spoločnosti, a nie existencia živnostenského oprávnenia. Na podporu svojho názoru výbor poukazuje na komentár k pôvodnému živnostenskému zákonu, podľa ktorého sa živnostenské oprávnenie chápe «„... ako subjektívne právo podnikateľa vykonávať živnosť, a nie je možné ho stotožňovať s inými listinami, ktoré majú predovšetkým legitimačné poslanie“. ... Keďže ide o subjektívne právo živnostníka, tým, že požiadal o vydanie živnostenského oprávnenia,

prejavil záujem podnikat'. Uplatnil teda svoje subjektívne právo na podnikanie v praktickom živote. Podaním žiadosti o vydanie živnostenského oprávnenia urobil prvý krok k tomu, aby mohol v praxi podnikat', a preto je potrebné na neho nazerať ako na fyzickú osobu vykonávajúcu podnikateľskú činnosť. Navyše výbor nemá v žiadnom prípade možnosť preverovať jednotlivé úkony verejného funkcionára ako živnostníka, pretože nie je reálne sledovať podnikateľskú činnosť navrhovateľa inak ako cez existenciu živnostenského oprávnenia a nakladania s ním.».

Na základe uvedených skutočností výbor navrhuje, aby ústavný súd napadnuté rozhodnutie výboru v súlade s § 73b zákona o ústavnom súde potvrdil a nepriznal navrhovateľovi úhradu trov konania.

II.3 Prerušenie konania a konanie o zjednotení odchylných právnych názorov podľa § 6 zákona o ústavnom súde

Z argumentácie navrhovateľa popísanej v časti I tohto uznesenia vyplýva, že jedným z kľúčových právnych problémov, ktorý svojím návrhom nastolil, je otázka ústavne konformného výkladu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat'...“ použitého v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, a to aj v kontexte právnych dôsledkov, ktoré môžu vyplynúť z porušenia tohto zákazu.

V súvislosti s prípravou rozhodnutia vo veci samej II. senát ústavného súdu zistil, že senáty ústavného súdu sa s právnym problémom výkladu zákazu podnikat' vyplývajúceho z čl. 5 ods. 2 druhej vety ústavného zákona už viackrát zaoberali, pričom s niektorými závermi, ktoré v tejto súvislosti príslušné senáty ústavného súdu formulovali, sa II. senát ústavného súdu nestotožnil.

Keďže II. senát ústavného súdu dospel v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou k inému právnemu názoru, než sú právne názory vyjadrené v rozhodnutiach iných senátov ústavného súdu, bol povinný v zmysle § 6 zákona o ústavnom súde predložiť plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Na tento účel

II. senát ústavného súdu uznesením č. k. II. ÚS 789/2016-29 zo 4. novembra 2016 konanie o návrhu navrhovateľa prerušil a sudcovi spravodajcovi uložil vypracovať a predložiť plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov podľa § 6 zákona o ústavnom súde vo vzťahu k výkladu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ použitého v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

Oponovaným právnym názorom sa v konaní o zjednotení odchylných právnych názorov podľa § 6 zákona o ústavnom súde (ďalej len „konanie o zjednotení odchylných právnych názorov“) iniciovanom II. senátom ústavného súdu stal právny názor vyslovený v rozhodnutiach vydaných v konaniach vedených pod sp. zn. I. ÚS 382/2010 a sp. zn. III. ÚS 137/2012, podľa ktorého ústavný zákon na účely zistenia, či verejný funkcionár neporušil zákaz podnikat’, „... neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat’, prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk“. Z citovaného vyplýva, že podstatou oponovaného právneho názoru je výklad, podľa ktorého k vysloveniu porušenia zákazu podnikat’ ustanoveného v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona nie je potrebné (a ani možné), aby výbor pre nezlučiteľnosť funkcií v konaní o zamedzení rozporu záujmov skúmal, či verejný funkcionár v rozhodnom období aktívne vykonával (na základe živnostenského oprávnenia) činnosť za účelom dosiahnutia zisku.

V konfrontácii s oponovaným právnym názorom vysloveným v konaniach vedených pod sp. zn. I. ÚS 382/2010 a sp. zn. III. ÚS 137/2012 dospel II. senát ústavného súdu v súvislosti s rozhodovaním o návrhu navrhovateľa k odchylnému právnemu názoru týkajúcemu sa výkladu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnutého v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, než predtým vyslovili vo svojich rozhodnutiach I. a III. senát ústavného súdu vo svojich rozhodnutiach vydaných v konaniach vedených pod sp. zn. I. ÚS 382/2010 a sp. zn. III. ÚS 137/2012.

Vzhľadom na uvedené II. senát ústavného súdu predložil podľa § 6 zákona o ústavnom súde plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov

senátov ústavného súdu (podrobnejšie o argumentácii II. senátu ústavného súdu pozri uznesenie pod sp. zn. PLz. 1/2017 z 1. februára 2017), pričom plénu ústavného súdu navrhol, aby si osvojilo túto interpretáciu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnutého v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona:

«Výbor Národnej rady Slovenskej republiky môže vysloviť, že verejný funkcionár porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/20005 Z. z. v časti „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“, vtedy, ak zistí, že v rozhodnom období v rámci svojho živnostenského oprávnenia aktívne vykonával činnosť za účelom dosiahnutia zisku.»

Plénum ústavného súdu po preskúmaní právnych názorov vyslovených I. a III. senátom ústavného súdu vo veciach vedených pod sp. zn. I. ÚS 382/2010 a sp. zn. III. ÚS 137/2012 a právneho názoru II. senátu ústavného súdu, ku ktorému dospel vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 789/2016, o návrhu II. senátu ústavného súdu hlasovalo, pričom tento návrh v hlasovaní nezískal požadovanú väčšinu, t. j. plénum ústavného súdu návrh II. senátu ústavného súdu uznesením sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017 zamietlo (čl. 131 ods. 1 ústavy).

Vzhľadom na skutočnosť, že návrh II. senátu ústavného súdu bol plénom ústavného súdu zamietnutý, bol II. senát ústavného súdu v zmysle § 6 poslednej vety zákona o ústavnom súde pri rozhodovaní o návrhu navrhovateľa viazaný právnym názorom I. a III. senátu vysloveným v konaniach vedených pod sp. zn. I. ÚS 382/20010 a sp. zn. III. ÚS 137/2012, podľa ktorého ústavný zákon o ochrane verejného záujmu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií pri preskúmaní, či verejný funkcionár porušil zákaz ustanovený v čl. 5 ods. 2 druhej vete tohto ústavného zákona, neumožňuje skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat’, prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk.

Keďže plénum ústavného súdu uznesením sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017 zamietlo návrh II. senátu ústavného súdu na zjednotenie odchylných právnych názorov

týkajúci sa právneho problému nastoleného návrhom navrhovateľa, odpadla v zmysle § 165 ods. 1 Civilného sporového poriadku v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde prekážka, pre ktorú ústavný súd konanie vedené pod sp. zn. II. ÚS 789/2016 prerušil, a preto v ňom aj bez návrhu pokračoval.

II.4 Skutkové zistenia ústavného súdu

V súvislosti s prípravou rozhodnutia o návrhu navrhovateľa ústavný súd preskúmal spis výboru pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/03/16/K a, vychádzajúc z jeho obsahu, zistil, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií v uznesení č. 20 z 18. mája 2016 (ďalej len „uznesenie z 18. mája 2016“) konštatoval, že dorúčením podnetu Koalície politických strán „Spoločne za Slovensko“ sa proti navrhovateľovi 23. februára 2016 začalo konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ods. 2 písm. b) ústavného zákona pre porušenie „*čl. 4 ods. 2 písm. a) ústavného zákona*“. Navrhovateľ v reakcii na uznesenie výboru č. 20 z 18. mája 2016 v podaní z 2. júna 2016 namietol „*nezrovnalosť*“ obsiahnutú v označenom uznesení, podľa ktorého sa mal dopustiť porušenia čl. 4 ods. 2 písm. a) ústavného zákona. Na základe toho vydal výbor pre nezlučiteľnosť funkcií 6. júna 2016 opravné uznesenie č. 20a, ktorým opravil uznesenie z 18. mája 2016 v časti namietaného porušenia ústavného zákona, s konštatovaním, že navrhovateľ sa mal dopustiť porušenia čl. 5 ods. 2 ústavného zákona (zákazu podnikat').

V ďalšom priebehu konania výbor pre nezlučiteľnosť funkcií 6. júna 2016 vyzval v súlade s čl. 9 ods. 14 ústavného zákona príslušný okresný úrad na zaslanie úplného výpisu zo živnostenského registra týkajúceho sa navrhovateľa registrovaného pod obchodným menom „Mgr. Igor Matovič – regionPRESS“ s miestom podnikania Čajkovského 30, Trnava. Z okresným úradom zaslanej dokumentácie vyplynulo, že navrhovateľ nemal v období od 10. augusta 2013 do 2. septembra 2013 pozastavené živnostenské oprávnenie. V súvislosti s týmto zistením výbor pre nezlučiteľnosť funkcií v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že nemal pochybnosti o tom, že navrhovateľ si skutočne 31. júla 2010, t. j. v lehote 30 dní odo dňa ujatia sa výkonu verejnej funkcie, pozastavil výkon živnostenského oprávnenia na tri roky, poukazujúc v tejto súvislosti na to, že navrhovateľ

túto skutočnosť potvrdil aj svojím podpisom uvedeným na oznámení o ujatí sa verejnej funkcie podanom v roku 2010. Z tejto skutočnosti ale zároveň výbor vyvodil, že vzhľadom na § 57 ods. 6 živnostenského zákona, podľa ktorého možno živnostenské oprávnenie pozastaviť najviac na tri roky, v prípade navrhovateľa trojročné obdobie pozastavenia jeho živnostenského oprávnenia uplynulo 31. júla 2013, čo zároveň znamená, že od 31. júla 2013 začalo plynúť ďalšie trojročné obdobie, ktoré uplynulo 31. júla 2016.

V nadväznosti na skutočnosti zistené zo živnostenského registra, výbor v napadnutom rozhodnutí poukázal na uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 137/2012 z 3. apríla 2012, v ktorom je vyslovený právny názor, podľa ktorého „ústavný zákon neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk“. Výbor zároveň v napadnutom rozhodnutí vyjadril nesúhlas s argumentáciou navrhovateľa, že o podnikanie ide len vtedy, ak dôjde k naplneniu jeho všetkých (piatich) definičných znakov, keďže podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku, a uzavrel, že navrhovateľ svoju povinnosť pozastaviť živnostenskú činnosť „*opomenul*“, čím sa dopustil závažného porušenia ústavného zákona, pričom výbor ho nemôže zbaviť zodpovednosti za toto porušenie.

Na tomto skutkovom a právnom základe výbor pre nezlučiteľnosť funkcií napadnutým rozhodnutím č. VP/03/16/K zo 16. júna 2016 rozhodol, že navrhovateľ v období od 10. augusta 2013 do 2. septembra 2013 podnikal pod obchodným menom „Mgr. Igor Matovič-regionPRESS“ so sídlom Čajkovského 30, Trnava, čím porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, a uložil mu v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona pokutu vo výške 11 766 €.

III.

Relevantná právna úprava a preskúmanie námietok navrhovateľa

III.1 Relevantná právna úprava

Konanie o preskúmanie rozhodnutia výboru pre nezlučiteľnosť funkcií vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je upravené v § 73a a § 73b zákona o ústavnom súde. Ústavný súd považuje za žiaduce poukázať predovšetkým na dikciu § 73b ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 73b ods. 2 zákona o ústavnom súde o návrhu verejného funkcionára, ktorého sa týka rozhodnutie výboru, koná a rozhoduje senát ústavného súdu na neverejnom zasadnutí.

Podľa § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde ak senát ústavného súdu zistí, že konanie verejného funkcionára je v rozpore s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, rozhodnutie orgánu svojím uznesením potvrdí. V opačnom prípade napadnuté rozhodnutie orgánu senát ústavného súdu nálezom zruší.

Z argumentácie navrhovateľa možno vyvodit', že pri rozhodovaní o jeho návrhu je potrebné vychádzať predovšetkým z platného znenia ustanovení čl. 5 ods. 2 a 7, čl. 9 ods. 5, 6 a 10 písm. d) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ako aj z dikcie § 2 ods. 1 a 2 písm. b) Obchodného zákonníka a § 2, § 5 ods. 1 a 2, § 57 ods. 4 až 6 živnostenského zákona.

Podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona verejný funkcionár nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze. Verejný funkcionár nesmie podnikat'; to sa nevzťahuje na výkon podnikania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.

Podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona ak verejný funkcionár vykonáva funkciu, zamestnanie alebo činnosť podľa odsekov 1 a 2 v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu.

V súlade s čl. 9 ods. 5 ústavného zákona orgán podľa odseku 1 rozhodne vo veci do 60 dní odo dňa začatia konania.

Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona ak sa v konaní preukázalo, že verejný funkcionár nespĺnil 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.

V súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona pokuta sa ukladá v sume zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára, ak verejný funkcionár poruší povinnosti podľa čl. 5 ústavného zákona.

Podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku.

Podľa § 2 ods. 2 písm. b) Obchodného zákonníka podnikateľom podľa tohto zákona je osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia.

Podľa § 2 živnostenského zákona živnosťou je sústavná činnosť prevádzkovaná samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku a za podmienok ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 5 ods. 1 živnostenského zákona živnosť môže prevádzkovať fyzická osoba (živnostník) alebo právnická osoba, ak splní podmienky ustanovené týmto zákonom; povolenie na prevádzkovanie živnosti sa vyžaduje len v prípadoch vymedzených týmto zákonom.

Podľa § 5 ods. 2 živnostenského zákona fyzické osoby a právnické osoby môžu prevádzkovať živnosť, ak to neobmedzujú alebo nevylučujú osobitné zákony.

Podľa § 57 ods. 4 živnostenského zákona podnikateľ môže oznámiť miestne príslušnému živnostenskému úradu pozastavenie prevádzkovania živnosti. Účinky pozastavenia živnostenského oprávnenia nastávajú dňom doručenia oznámenia o pozastavení prevádzkovania živnosti živnostenskému úradu, alebo ak je v oznámení uvedený neskorší deň, týmto dňom.

Podľa § 57 ods. 5 živnostenského zákona po pozastavení prevádzkovania živnosti podnikateľ nadobudne živnostenské oprávnenie uplynutím doby pozastavenia prevádzkovania živnosti alebo dňom uvedeným v oznámení o zmene doby pozastavenia prevádzkovania živnosti.

Podľa § 57 ods. 6 živnostenského zákona pozastavenie živnosti nemôže trvať kratšie ako šesť mesiacov a dlhšie ako tri roky.

III.2 Preskúmanie námietok navrhovateľa

Z časti I tohto uznesenia vyplýva, že navrhovateľ vo svojom návrhu formuluje dve kľúčové námietky, a to

- námietku nesprávneho výkladu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnutého v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu a

- námietku „nedostatku pasívnej legitímácie“ na konanie výboru o porušení povinnosti ustanovenej v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

III.2.1 K námietke nesprávneho výkladu slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnutého v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu

Z časti II tohto uznesenia vyplýva, že II. senát ústavného súdu konajúci podľa platného rozvrhu práce ústavného súdu o návrhu navrhovateľa si v zásade osvojil jeho argumentáciu, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií nesprávne interpretoval slovné spojenie „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnuté v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, keďže dospel k záveru, že ústavne konformná interpretácia uvedeného slovného spojenia by mala znieť takto:

«Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií môže vysloviť, že verejný funkcionár porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/20005 Z. z. v časti „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“, vtedy, ak zistí, že v rozhodnom období v rámci svojho živnostenského oprávnenia aktívne vykonával činnosť za účelom dosiahnutia zisku.»

Citovaný právny názor by bol aplikovateľný na vec navrhovateľa (vzhľadom na existenciu odchylných právnych názorov iných senátov ústavného súdu, pozn.) len v tom prípade, ak by si ho osvojilo plénum ústavného súdu v konaní podľa § 6 zákona o ústavnom súde vedenom pod sp. zn. PLz. ÚS 1/2017. Keďže plénum ústavného súdu si citovaný právny názor II. senátu ústavného súdu neosvojilo (jeho návrh zamietlo uznesením sp. zn. PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017), bol na argumentáciu navrhovateľa aplikovateľný už skôr vyslovený právny názor I. a III. senátu ústavného súdu, z ktorého vychádzal aj výbor pre nezlučiteľnosť funkcií pri vydávaní napadnutého rozhodnutia.

Na tomto základe II. senát ústavného súdu viazaný právnym záverom pléna ústavného súdu, ktorý vyplynul z konania vedeného pod sp. zn. Plz. ÚS 1/2017, nemohol rozhodnúť inak než vyhodnotiť námietku navrhovateľa o nesprávnom výklade slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikat’...“ obsiahnutého v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu ako nedôvodnú.

III.2.2 K námietke „nedostatku pasívnej legitímácie“ navrhovateľa na konanie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií o porušení povinnosti ustanovenej v druhej vete čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu

Navrhovateľ svoju druhú kľúčovú námietku o nedostatku „pasívnej legitímácie“ odôvodňuje v podstate tým, že uplynutie volebného obdobia má konštitutívne účinky v tom zmysle, že poslanec národnej rady prestáva byť verejným funkcionárom (pre uplynulé volebné obdobie) a pôsobnosť ústavného zákona sa na neho ďalej vzťahuje len v rozsahu jeho čl. 7 a čl. 8, a aj to len v časovom rozpätí jedného roka. Navrhovateľ teda spochybňuje koncept právnej kontinuity výkonu funkcie verejného funkcionára po (prípadnom) opätovnom ustanovení do verejnej funkcie a zdôrazňuje, že mandát poslanca mu zanikol 5. marca 2016, pričom opätovným zvolením za poslanca národnej rady sa mu nenavrátil status verejného funkcionára, ktorým disponoval v uplynulom volebnom období. Navrhovateľ je presvedčený, že od momentu uplynutia volebného obdobia už nedisponuje „pasívnou legitímáciou“ v konaní pred výborom pre nezlučiteľnosť funkcií, pričom z dôvodu „mlčania“ ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je vo vzťahu k tomuto právnemu problému potrebné uplatniť *analogiu legis* (podľa § 107 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, resp. § 62 Civilného sporového poriadku), a teda konanie zastaviť.

V nadväznosti na argumentáciu navrhovateľa ústavný súd vo všeobecnej rovine konštatuje, že v občianskom súdnom konaní (civilnom konaní) má vecnú legitímáciu, t. j. spôsobilosť byť účastníkom (stranou) konania ten, komu svedčí stav z hmotného práva, teda ten, kto je nositeľom subjektívneho práva (aktívna vecná legitímácia), alebo ten, kto je nositeľom subjektívnej povinnosti vyplývajúcej z hmotného práva (pasívna vecná legitímácia), o ktorých sa v predmetnom konaní rozhoduje. Zároveň však ústavný súd považuje za žiaduce podotknúť, že vecná legitímácia je primárne inštitútom súkromného

práva, do ktorého konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu zjavne nepatrí.

Podľa ústavného súdu má ústavný zákon o ochrane verejného záujmu ako celok celkom nepochybne verejnoprávny charakter, čo zásadným spôsobom predurčuje uplatňovanie jeho zodpovednostného (sankčného) mechanizmu. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje aj na právny názor vyslovený v konaní vedenom pod sp. zn. II. ÚS 185/2014, podľa ktorého nesplnenie či porušenie povinnosti alebo obmedzení ustanovených ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu síce nie je trestným činom, ale je iným verejnoprávnym deliktom, resp. deliktom *sui generis*, a preto je aj vzhľadom na z neho vyplývajúce obligatórne ukládanie sankcií (alebo iných povinností) za porušenie ním ustanovených konkrétnych povinností alebo obmedzení nevyhnutné pri rozhodovaní podľa tohto ústavného zákona zohľadňovať (v širšom kontexte) princípy vzťahujúce sa na správne trestanie.

Vychádzajúc z verejnoprávneho charakteru konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov a jeho obligatórneho následku, ktorým je uloženie sankcie plniacej tak preventívnu, ako aj represívnu funkciu, v prípade ak sa preukáže, že k nesplneniu či porušeniu povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom došlo, nemožno podľa názoru ústavného súdu inštitút vecnej legitímácie posudzovať podľa zásad uplatňovaných v súkromnom práve. Keďže nesplnenie alebo porušenie konkrétnej povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu predstavuje verejnoprávny delikt *sui generis*, v zásade neprichádza pri aplikácii tohto ústavného zákona do úvahy použitie *analogia legis* (na účely prípadného preklenutia nedostatkov právnej úpravy), resp. ju možno použiť len v celkom výnimočných prípadoch.

Z argumentácie navrhovateľa možno vyvodit', že v podstate spochybňuje svoju zodpovednosť za porušenie ústavného zákona z dôvodu uplynutia funkčného obdobia, v ktorom k „porušeniu ústavného zákona“ došlo. Základnou otázkou, ku ktorej musí ústavný súd v kontexte s navrhovateľovou námietkou o „nedostatku pasívnej legitímácie“ zaujať postoj, je otázka, či sa má výkon verejnej funkcie verejnými funkcionármi, ktorí spadajú pod osobnú pôsobnosť ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, posudzovať

kontinuálne, t. j. či možno verejnému funkcionárovi, ktorý ešte pred uplynutím predchádzajúceho volebného (funkčného) obdobia porušil povinnosť alebo obmedzenie vyplývajúce mu z ústavného zákona, uložiť za tento verejnoprávny delikt sankciu aj v nasledujúcom volebnom (funkčnom) období (za podmienky, že bol do verejnej funkcie opätovne zvolený, resp. vymenovaný, pozn.).

V súvislosti s hľadáním odpovede na nastolenú otázku ústavný súd konštatuje, že na ňu už minimálne nepriamo odpovedal v uznesení sp. zn. II. ÚS 52/2011 zo 17. februára 2011, v ktorom okrem iného vyslovil, že ústavný zákon o ochrane verejného záujmu „nekoncipuje právomoc výboru na konanie ako dočasnú. Zo žiadneho ustanovenia ústavného zákona nevyplýva, že by právomoc výboru na konanie bola limitovaná volebným obdobím Národnej rady Slovenskej republiky. Ide o stálu právomoc výboru, pričom ústavný zákon počíta s kontinuálnym prechodom tejto právomoci na výbor kreovaný v ďalšom volebnom období. Z uvedeného vyplýva, že aj v prípade konaní, ktoré neboli ukončené do uplynutia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a ukončenia činnosti jej orgánov (výborov), právomoc výboru na konanie a rozhodnutie nezaniká, ale prechádza na výbor kreovaný v novom volebnom období.“.

Podstatou citovaného právneho názoru je zvýraznenie kontinuálneho výkonu právomoci výboru pre nezlučiteľnosť funkcií založeného na oprávnení výboru pokračovať v konaniach, ktoré neboli ukončené v predchádzajúcom volebnom období národnej rady. Je zjavné, že kontinuálny výkon právomoci výboru pre nezlučiteľnosť funkcií by v zásade nemal žiadny význam, ak by na zásade právnej kontinuity nebol založený aj výkon funkcie verejného funkcionára po jeho (prípadnom) opätovnom ustanovení do tej istej, resp. inej verejnej funkcie.

Kľúčové východisko na otázku uplatňovania zásady právnej kontinuity výkonu verejnej funkcie po opätovnom ustanovení určitej osoby do verejnej funkcie a z nej vyplývajúcich zodpovednostných vzťahov pri aplikácii ústavného zákona o ochrane verejného záujmu ponúka podľa názoru ústavného súdu zmysel a účel sledovaný týmto ústavným zákonom. Základný zmysel a účel ústavného zákona o ochrane verejného záujmu spočíva v efektívnom zabezpečovaní právneho mechanizmu ochrany verejného záujmu

pri výkone verejných funkcií, ktorého hlavnou funkciou je zamedziť vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s verejným záujmom v súvislosti s výkonom ich verejnej funkcie a predchádzanie zneužívaniu postavenia spojeného s verejnou funkciou na osobný prospech verejných funkcionárov (porovnaj m. m. II. ÚS 185/2014).

V nadväznosti na účel sledovaný ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu ústavný súd konštatuje, že v ústavno-politickom živote je v zásade bežnou praxou, že určitá osoba sa po uplynutí volebného (funkčného) obdobia opätovne, a pritom nie zriedka úspešne, uchádza o výkon verejnej funkcie, vďaka čomu vykonáva verejnú funkciu v zásade kontinuálne. Na tom nič podstatného nemôže zmeniť skutočnosť, že deň skončenia výkonu verejnej funkcie v predchádzajúcom volebnom období nesplýva s dňom opätovného nadobudnutia tejto (alebo inej) verejnej funkcie, a to aj vzhľadom na to, že takáto osoba sa v zmysle čl. 3 ods. 1 druhej vety považuje za verejného funkcionára aj v období jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie [aj keď v obmedzenom rozsahu (k tomu pozri aj argumentáciu uvedenú vo veciach sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 a sp. zn. II. ÚS 452/2013)]. Ak sa za verejného funkcionára v období jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie považuje osoba, ktorá sa po uplynutí volebného (funkčného) obdobia už neuchádza o opätovné nadobudnutie verejnej funkcie, tak o to viac treba za verejného funkcionára kontinuálne považovať osobu, ktorá opätovne verejnú funkciu nadobudla („*argumentum a minori ad maius*“, t. j. „od menšieho k väčšiemu“).

Diskontinuálny prístup k interpretácii ústavného zákona o ochrane verejného záujmu z hľadiska uplatňovania sankcií za porušenie povinností alebo obmedzení uložených týmto ústavným zákonom, ktorý predostiera navrhovateľ, je podľa názoru ústavného súdu v rozpore so zmyslom a účelom sledovaným týmto ústavným zákonom. Diskontinuálna interpretácia totiž vo svojej podstate bráni efektívnemu naplneniu účelu sledovanému ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu, keďže umožňuje verejnému funkcionárovi minimálne v období bezprostredne pred uplynutím svojho volebného (funkčného) obdobia v zásade „beztrestne“ porušovať povinnosti alebo obmedzenia uložené mu týmto ústavným zákonom vo vedomí, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií o porušení týchto povinností alebo obmedzení už nestihne do uplynutia svojho volebného obdobia rozhodnúť, pričom po prípadnom opätovnom zvolení (ustanovení) dotknutého verejného funkcionára

do verejnej funkcie sa jeho deliktami „spáchanými“ v uplynulom volebnom (funkčnom) období už novoustanovený výbor nebude môcť zaoberať.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd zastáva názor, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií môže uložiť osobe, ktorá vykonávala verejnú funkciu, sankciu za porušenie povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu, ku ktorému došlo v uplynulom volebnom (funkčnom období), aj po opätovnom ujatí sa tejto (alebo inej) verejnej funkcie nadobudnutej v novom volebnom (funkčnom) období.

Na podporu uvedeného záveru ústavný súd poukazuje aj na skutočnosť, že ide o právny názor, ktorý vo svojej podstate korešponduje právnemu názoru, ku ktorému sa priklonila väčšina poslancov národnej rady pri rokovaní o návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (III. volebné obdobie, parlamentná tlač č. 1282), keď vyslovila nesúhlas so zavedením objektívnej a subjektívnej lehoty pre rozhodnutie príslušného orgánu o strate mandátu, funkcie alebo uložení pokuty podľa ústavného zákona, pričom podľa dôvodovej správy účelom ustanovenia týchto lehôt malo byť zamedzenie „bezbrehého“ uplatňovania sankčnej zodpovednosti. Záver vyvoditeľný z takéhoto rozhodnutia väčšiny poslancov národnej rady minimálne nepriamo zodpovedá právnemu záveru ústavného súdu o kontinuálnom uplatňovaní sankčného postihu podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vo vzťahu k tým verejným funkcionárom, ktorí sú po predchádzajúcom uplynutí, resp. skončení volebného (funkčného) obdobia opätovne zvolení, resp. ustanovení do verejnej funkcie, t. j. vykonávajú ju v zásade kontinuálne.

Na uvedenom závere nič nemení skutočnosť, že ústavný súd zastáva názor, že pre ukládanie sankcií podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu by bolo vhodné ustanoviť primerané premlčacie doby, tak ako to je u iných verejnoprávnych deliktov (pozri prvú vetu § 20 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, alebo § 87 Trestného zákona). Ak však ústavný zákon v platnom znení neustanovuje lehotu, uplynutie ktorej by malo za následok zánik sankčnej zodpovednosti za nesplnenie alebo porušenie povinnosti alebo obmedzenia

ustanovenej ústavným zákonom, tak je potrebné túto skutočnosť vykladať v súlade s účelom ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

V nadväznosti na už uvedené závery ústavný súd vo vzťahu k námietke navrhovateľa týkajúcej sa právnych dôsledkov nedodržania 60-dňovej lehoty na vydanie rozhodnutia zdôrazňuje, že argumentáciu navrhovateľa uvedenú v jeho návrhu nepovažuje za dostatočnú na to, aby spochybnil svoju už ustálenú judikatúru, podľa ktorej lehota ustanovená v čl. 9 ods. 5 ústavného zákona je lehotou poriadkovou, s uplynutím ktorej ústavný zákon nespája žiadne právne účinky, a teda ani zánik sankčnej zodpovednosti či neplatnosť následného rozhodnutia výboru o uložení sankcie (m. m. III. ÚS 23/07, IV. ÚS 153/07).

Časť argumentácie navrhovateľa, podľa ktorej „možnosť“ výboru nedodržať (poriadkovú) lehotu ustanovenú v čl. 9 ods. 5 ústavného zákona vytvára priestor pre kumuláciu konaní vo veci ochrany verejného záujmu v rámci jedného volebného (funkčného) obdobia, v dôsledku ktorého môže dôjsť v zásade „obligatórne“ k uloženiu najprísnejšej represívnej sankcie v podobe straty mandátu, resp. verejnej funkcie podľa čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavného zákona, nemá ústavný súd dôvod spochybňovať. Vo vzťahu k tejto argumentácii navrhovateľa ústavný súd v prvom rade v zhode so svojou doterajšou judikatúrou zdôrazňuje, že je v záujme dodržiavania princípov právneho štátu, najmä právnej istoty účastníkov konania, aby výbor vydával rozhodnutia v lehote ustanovenej v čl. 9 ods. 5 prvej vete ústavného zákona o ochrane verejného záujmu aj napriek tomu, že táto lehota je poriadková (m. m. I. ÚS 92/07, III. ÚS 23/07, IV. ÚS 153/07). Na druhej strane si je ústavný súd vedomý, že bez ohľadu na túto požiadavku nemožno vylúčiť vznik takej situácie, keď v dôsledku nedodržania poriadkovej lehoty dôjde ku kumulácii konaní vo veci ochrany verejného záujmu vo vzťahu k tomu istému verejnému funkcionárovi, a to prípadne aj za rôzne volebné (funkčné) obdobia, ktorá je spojená s reálnou hrozbou uloženia najprísnejšej sankcie. Negatívne právne dôsledky vzniku takejto situácie, ktorému nepochybne napomáha aj nedokonalosť ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ale nemožno odstraňovať takým výkladom jeho ustanovení, ktorý by bol v rozpore s účelom tohto ústavného zákona a verejnoprospešnými cieľmi, ktoré sa ním sledujú.

Na základe dosiaľ uvedeného ústavný súd, sumarizujúc svoju argumentáciu, zdôrazňuje, že výbor pre nezlučiteľnosť funkcií môže uložiť osobe, ktorá vykonávala verejnú funkciu, sankciu za porušenie povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu, ku ktorému došlo v uplynulom volebnom (funkčnom období), aj po opätovnom ujatí sa tejto (alebo inej) verejnej funkcie nadobudnutej v novom volebnom (funkčnom) období, t. j. uplatnenie sankčnej zodpovednosti podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je založené na zásade kontinuity sankčného postihu dotknutého verejného funkcionára. Za týchto okolností bol navrhovateľ „pasívne legitimovaný“ vo vzťahu ku konaniu, v ktorom výbor pre nezlučiteľnosť funkcií napadnutým rozhodnutím vyslovil, že porušil povinnosť ustanovenú čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, a uložil mu pokutu v sume šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára napriek tomu, že k porušeniu tejto povinnosti došlo v predchádzajúcom volebnom období.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd vyhodnotil aj druhú kľúčovú námietku navrhovateľa ako nedôvodnú, čo zakladá dôvod v spojení so záverom vysloveným k jeho prvej kľúčovej námietke (interpretácia slovného spojenia „Verejný funkcionár nesmie podnikateľ...“) pre potvrdenie napadnutého rozhodnutia výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Ústavný súd preto rozhodol v súlade s § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 2. marca 2017