



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 187/2022-22

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Laššákovej a zo sudcov Petra Molnára (sudca spravodajca) a Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov predbežne prerokoval návrh navrhovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného JUDr. Danicou Holováčovou, advokátkou, Čajakova 5, Košice, na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. k. VP/140/21/K z 13. októbra 2021 a takto

r o z h o d o l :

Návrh **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkový stav veci a argumentácia v návrhu

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 3. marca 2022 doručený návrh navrhovateľa na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) č. k. VP/140/21/K z 13. októbra 2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) prijatého podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“). Navrhovateľ sa domáha zrušenia napadnutého rozhodnutia a náhrady trov konania.

2. Z návrhu a jeho príloh vyplýva, že navrhovateľ vykonával verejnú funkciu hlavného inšpektora Inšpektorátu práce v období do 30. júna 2020. Uznesením č. 884 z 22. júna 2021 začal výbor proti navrhovateľovi konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona. Výbor zároveň požiadal navrhovateľa o zaujatie stanoviska na účely konania vo veci ochrany verejného záujmu. Navrhovateľ sa vyjadril tak, že „*uvedené ust. čl. 7 ods. 5 dotknutého ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. sa vzťahuje len na aktívnych verejných*

funkcionárov (tzv. funkcionárov v službe). Mal za to, že povinnosť oznámenia pomerov za rok 2020 sa ho už v zmysle čl. 7 ods. 5 už netýka. Vzhľadom na predmetné uznesenie Výboru zo dňa 22. 06. 2021 sa však ospravedlnil a zároveň Výboru predložil predmetné oznámenie za rok 2020.“.

3. Výbor napadnutým rozhodnutím uložil navrhovateľovi – verejnému funkcionárovi, bývalému hlavnému inšpektorovi Inšpektorátu práce, v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. a) a ods. 16 ústavného zákona pokutu vo výške 1 374,38 eur. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia vyplýva, že uloženie pokuty výbor odôvodnil porušením čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, ktorý verejným funkcionárom (čl. 2 ods. 1) ustanovuje povinnosť do 30 dní odo dňa, keď sa ujali výkonu verejnej funkcie a počas jej výkonu, vždy do 30. apríla podať písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov orgánu určenému v čl. 7 ods. 5 ústavného zákona.

4. Navrhovateľ uvádza, že „... nespochybňuje, že nepodal do 30 dní od ujatia sa verejnej funkcie oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu“. Skutočnosť, že nepodal predmetné oznámenie, nie je teda medzi účastníkmi (navrhovateľom a výborom) sporná. Podľa jeho názoru tým, že „verejnú funkciu vykonával v období do 30. 06. 2020 a zároveň poukazujúc na čl. 9 ods. 13 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu... v jeho prípade malo byť konanie začaté proti nemu výborom podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) s čl. 9 ods. 16 zák. č. 357/2004 Z. z. pre nesplnenie povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu zastavené“.

5. Postup výboru podľa navrhovateľa nemá základ v zákonných ustanoveniach, pretože jeho konanie nebolo v rozpore s ústavným zákonom. Z čl. 9 ods. 13 ústavného zákona podľa jeho názoru nepochybne vyplýva výboru povinnosť (a navrhovateľovi vzniká právny nárok) zastaviť konanie v každom prípade, ak sa ukáže, že verejný funkcionár neporušil, resp. splnil si povinnosť uloženú v čl. 7 predmetného ústavného zákona. Navrhovateľ namieta, že výbor nesprávne aplikoval právnu normu (ústavný zákon), ak rozhodoval o uložení pokuty pre porušenie povinnosti uvedenej v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona 13. októbra 2021, keďže v tom čase u navrhovateľa neexistoval predpoklad uvedený v čl. 9 ods. 10 písm. a) ústavného zákona, keďže svoju povinnosť podať oznámenie v zmysle čl. 7 ústavného zákona splnil pred hlasovaním výboru o uložení pokuty. Hypotéza čl. 9 ods. 6 a čl. 9 ods. 10 ústavného zákona totiž podľa navrhovateľa výslovne neustanovuje nič o tom, že zo strany výboru je nutné a potrebné uložiť pokutu aj vtedy, ak bolo nevedomé porušenie odstránené ešte pred rozhodnutím výboru o uložení pokuty, teda vyvodení sankčných dôsledkov.

6. Navrhovateľ argumentuje, že 25. augusta 2021 odstránil rozpor v porušení právnej povinnosti, ktorý mu bol vytýkaný, ku dňu rozhodnutia 13. októbra 2021 u neho neexistovalo porušenie akejkoľvek povinnosti uvedenej v čl. 7 ústavného zákona.

7. Navrhovateľ poukazuje i na znenie čl. 2 ústavného zákona a zastáva názor, že sa na neho ako bývalého hlavného inšpektora nevzťahuje jeho pôsobnosť. Ústavný zákon v čl. 2 ods. 1 písm. d) ustanovuje funkcie vedúcich ústredných orgánov štátnej správy, ktorí nie sú členmi vlády

Slovenskej republiky. Navrhovateľ argumentuje, že „v rámci hierarchie inšpektorátu prácu je funkcia hlavného inšpektora vedúcou funkciou, druhá časť predmetnej hypotézy uvedenej v spomínanom čl. 2 ods. 1 hovorí však o tom, že musí ísť o vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý nie je členom vlády Slovenskej republiky. V koncepcii ústredných orgánov štátnej správy Inšpektorát práce chýba. Inšpektoráty práce sú orgány štátnej správy, ktoré sú rozpočtové organizácie ministerstiev. Sídla a územné obvody inšpektorátov práce sú zhodné so sídlami a územnými obvody krajov. Inšpektorát práce riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný inšpektor práce, ktorého na návrh generálneho riaditeľa Národného inšpektorátu práce vymenúva a odvoláva minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Hlavný inšpektor práce zodpovedá za činnosť inšpektorátu práce generálnemu riaditeľovi Národného inšpektorátu práce.“. Dotknutý čl. 2 ods. písm. d) ústavného zákona sa podľa jeho názoru nevzťahuje na vedúcich pracovníkov rozpočtových organizácií orgánov ústrednej štátnej správy, ale len na vedúcich ústredných orgánov štátnej správy. Namieta, že v napadnutom rozhodnutí sa nikde neuvádza, ktoré písm. čl. 2 ods. 1 ústavného zákona sa vzhľadom na jeho pôsobnosť vzťahuje na osobu navrhovateľa, keďže výbor si túto medzeru v zákone uvedomuje.

II. Vyjadrenie výboru

8. Na výzvu ústavného súdu sa k návrhu podaním doručeným 11. marca 2022 vyjadril výbor, ktorý okrem iného uviedol:

- a) k vyjadreniu navrhovateľa, že nespochybňuje, že nepodal do 30 dní od ujatia sa verejnej funkcie oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona a skutočnosť, že navrhovateľ nepodal predmetné oznámenie, nie je medzi účastníkmi (navrhovateľom a výborom) sporná, výbor uvádza, že proti navrhovateľovi bolo konanie začaté a vo veci rozhodnuté nie z dôvodu, že nepodal oznámenie v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 30 dní od ujatia sa funkcie, ale z dôvodu, že nepodal oznámenie podľa toho istého článku za rok 2020 do 30. apríla 2021. Napadnuté rozhodnutie výboru sa týka teda inej veci, ako namieta navrhovateľ. Výbor, poukazujúc na judikatúru ústavného súdu, je toho názoru, že aj napriek tomu, že už osoba, ktorá bola verejným funkcionárom a tento status nepožíva, aj naďalej podlieha oznamovacej povinnosti v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona;
- b) k tvrdeniu navrhovateľa, že v jeho prípade malo byť konanie začaté proti nemu výborom podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) a ods. 16 ústavného zákona pre nesplnenie povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona zastavené, výbor uvádza, že uvedené ustanovenia ústavného zákona nie sú podmienkou na začatie konania, ale smerujú k uloženiu pokuty za porušenie povinnosti a spôsobu jej výpočtu. V napadnutom rozhodnutí je presne uvedené, že v konaní došlo k preukázaniu, že navrhovateľ porušil svoju povinnosť (nepodal oznámenie do 30. apríla 2021 za predchádzajúci kalendárny rok, t. j. za rok 2020) a z toho dôvodu mu bola uložená obligatórna sankcia vo výške jednomesačného platu z výkonu verejnej funkcie. Konanie proti verejnému funkcionárovi nemohlo byť zastavené, keďže nedošlo k preukázaniu, že si svoju povinnosť splnil riadne a včas a pred rozhodnutím o uložení pokuty nedošlo z jeho strany k vzdaniu sa funkcie, čo je obligatórna požiadavka na zastavenie konania;

- c) k tvrdeniu navrhovateľa, že z dispozície právnej normy vyjadrenej v prvej vete čl. 9 ods. 13 ústavného zákona nepochybne vyplýva, že citovaná právna norma ukladá výboru povinnosť (vzniká právny nárok) zastaviť konanie v každom prípade, ak sa ukáže, že verejný funkcionár neporušil, resp. splnil si povinnosť uloženú v čl. 7 predmetného ústavného zákona výbor uvádza, že navrhovateľ porušil povinnosť podľa ústavného zákona – nepodal oznámenie v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 30. 4. 2021 za rok 2020, toto jeho konanie bolo v konaní preukázané, a preto výbor nebol povinný konanie zastaviť;
- d) k tvrdeniu navrhovateľa, že hypotéza čl. 9 ods. 6 a čl. 9 ods. 10 výslovne neustanovuje, že výbor musí uložiť pokutu aj vtedy, ak bolo nevedomé porušenie odstránené ešte pred rozhodnutím výboru o uložení pokuty, teda vyvodení sankčných dôsledkov, a po odstránení rozporov pred vydaním napadnutého rozhodnutia malo dôjsť k zastaveniu konania, výbor argumentuje, že v prípade preukázania porušenia povinnosti (k čomu došlo v rozhodnutí výboru č. VP/140/21/K) nie je v jeho kompetencii upustiť od potrestania a výbor nemá ani moderačné oprávnenie k prípadnému zníženiu pokuty stanovenej v čl. 9 ods. 10 ústavného zákona, pričom poukazuje na relevantnú judikatúru ústavného súdu. Samotná „intenzita“ (neúmyselné porušenie povinnosti) porušenia povinnosti nepredstavuje v zmysle ústavného zákona relevantný faktor, ktorý by mal byť pri rozhodovaní o porušení povinností podľa ústavného zákona zohľadnený;
- e) k tvrdeniu navrhovateľa, že použitím výkladu jednotlivých písmen (a až zp) čl. 2 ods. 1 ústavného zákona nemožno vyvodiť, že sa na neho ako bývalého hlavného inšpektora vzťahuje pôsobnosť tohto zákona a že dotknutý čl. 2 ods. písm. d) ústavného zákona preto nehovorí o vedúcich pracovníkoch rozpočtových organizácií orgánov ústrednej štátnej správy, ale len o vedúcich orgánov ústredných orgánov štátnej správy, výbor uvádza, že Listom Jána Richtera, vtedajšieho ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 10278/2020-M_OPVA zo 17. februára 2020 mu bolo oznámené, že navrhovateľ sa nachádza v zozname verejných funkcionárov v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v zmysle čl. 2 ods. 4 a čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona. Výboru nie je zrejmé, prečo navrhovateľ uvádza, že by podanie oznámenia v rámci výkonu jeho funkcie malo spadať pod písm. d) čl. 2 ods. 1 ústavného zákona, keď samotný verejný funkcionár sám zaslal výboru dve oznámenia v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona (24. apríla 2020 a 27. augusta 2021 s uvedením, že jeho funkcia spadá pod písmeno zc);
- f) k tvrdeniu navrhovateľa, že v napadnutom rozhodnutí sa nikde neuvádza, ktoré písm. čl. 2 ods. 1 spomenutého zákona sa vzhľadom na pôsobnosť ústavného zákona vzťahuje na osobu navrhovateľa, a že výbor si túto medzeru v zákone uvedomuje, výbor cituje relevantnú časť napadnutého uznesenia, z ktorej vyplýva, že výbor presne uviedol, na základe čoho bol navrhovateľ do zoznamu verejných funkcionárov zaradený, postupoval podľa zoznamu doručeného ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a samotný navrhovateľ podal dvakrát oznámenie v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, v ktorom označil svoju funkciu ako funkciu, ktorá spadá pod písmeno zc) čl. 2 ods. 1 ústavného zákona.

9. Navrhovateľ nevyužil možnosť zaujať stanovisko k vyjadreniu výboru k návrhu.

III. Posúdenie vecí ústavným súdom

10. Zmyslom a účelom ústavného zákona je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s uvedeným verejným záujmom v súvislosti s výkonom verejnej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne zneužívaniu postavenia s ňou spojeného na osobný prospech. Zmyslom konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je preveriť plnenie ústavného zákona. Orgán verejnej moci, ktorý vo veci koná, vydáva rozhodnutie, ktoré musí spĺňať všetky kritériá vyžadované právnou úpravou (m. m. IV. ÚS 182/2020).

10. Vychádzajúc zo svojej doterajšej judikatúry vo veciach rozhodovania podľa ústavného zákona, ústavný súd musí mať na zreteli, že pri svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, koncepciu a interpretáciu právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu a pri riešení konkrétnych prípadov nesmie opomínať, že prijaté riešenie musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (IV. ÚS 1/07).

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

12. S prihliadnutím na argumentáciu navrhovateľa, zohľadňujúc stanovisko výboru, ústavný súd preskúmal, či napadnuté rozhodnutie je v súlade s ústavou a príslušnými právnymi predpismi vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov [§ 234 ods. 1 a 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)].

13. Ústavný súd zo samotného návrhu, ako i z predloženého spisového materiálu výboru zistil, že medzi účastníkmi konania nie je sporné, že došlo k porušeniu povinnosti navrhovateľa podať oznámenie do 30. apríla každého kalendárneho roka počas výkonu funkcie, uloženej mu čl. 7 ods. 1 ústavného zákona (i keď z obsahu návrhu vyplýva, že navrhovateľ nie celkom rozlišuje medzi povinnosťou verejného funkcionára podať oznámenie do 30 dní odo dňa ujatia sa funkcie a povinnosťou podať oznámenie do 30. apríla každého kalendárneho roka počas výkonu funkcie).

14. Podstatou návrhu je námietka navrhovateľa, že zo strany výboru došlo k nesprávnej aplikácii čl. 9 ods. 13 prvej vety ústavného zákona, pretože podľa jeho názoru z uvedeného článku vyplýva povinnosť výboru zastaviť konanie v prípade, ak pred vydaním napadnutého rozhodnutia dôjde k dodatočnému splneniu povinnosti, teda v čase vydania rozhodnutia už navrhovateľ neporušoval žiadnu z ústavným zákonom ustanovených povinností.

15. Ústavný súd s poukazom na relevantnú časť napadnutého rozhodnutia bez potreby jeho bližšej citácie uvádza, že z neho vyplýva, že v konaní bolo preukázané, že navrhovateľ porušil svoju povinnosť (nepodal oznámenie do 30. apríla 2021 za predchádzajúci kalendárny rok, t. j. za rok 2020) a z toho dôvodu mu bola uložená obligatórna sankcia vo výške jednomesačného platu z výkonu verejnej funkcie.

16. Z ustálenej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že dôkazné bremeno na preukázaní skutočnosti, že oznámenie podľa príslušných ustanovení ústavného zákona o ochrane verejného záujmu bolo podané riadne a včas, spočíva na dotknutom verejnom funkcionárovi (I. ÚS 174/09, IV. ÚS 635/2012, IV. ÚS 633/2013).

17. V posudzovanej právnej veci navrhovateľ ako verejný funkcionár nielenže nepreukázal, že si svoju povinnosť splnil riadne a včas, ale dokonca uznal, že si nesplnil povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, pričom táto skutočnosť vylučuje podľa názoru ústavného súdu zastavenie konania podľa čl. 9 ods. 13 prvej vety ústavného zákona.

18. Ústavný súd v zhode so svojou judikatúrou uvádza, že v prípade preukázania porušenia povinnosti verejného funkcionára nie je v kompetencii výboru upustiť od potrestania a výbor nemá ani moderačné oprávnenie k prípadnému zníženiu pokuty stanovenej v čl. 9 ods. 10 ústavného zákona (II. ÚS 387/2011, III. ÚS 533/2012, III. ÚS 274/2021, I. ÚS 331/2021). Z čl. 9 ods. 6 ústavného zákona vyplýva, že rozhodnutie, ktorým sa konštatuje, že konanie alebo opomenutie verejného funkcionára je v rozpore s ústavným zákonom alebo zákonom, obligatórne obsahuje povinnosť zaplatiť pokutu podľa čl. 10 ústavného zákona. Uloženie pokuty je nevyhnutým dôsledkom preukázaného porušenia povinnosti verejného funkcionára bez ďalšej podmienky trvania protiprávneho stavu v čase vydania rozhodnutia. Ústavný zákon neupravuje možnosť upustiť od uloženia pokuty s ohľadom na konkrétne okolnosti prípadu. Skutočnosť, že v danej veci išlo o neúmyselné opomenutie povinnosti verejného funkcionára, a ani „intenzita“ porušenia povinnosti nepredstavuje v zmysle ústavného zákona relevantný faktor, ktorý by mal byť pri rozhodovaní o porušení povinností podľa ústavného zákona zohľadnený (I. ÚS 331/2021).

19. Vzhľadom na už uvedené dospel ústavný súd vo vzťahu k tejto námietke navrhovateľa k záveru o jej neopodstatnenosti.

20. K námietke navrhovateľa, že v napadnutom rozhodnutí sa nikde neuvádza, ktoré písmeno čl. 2 ods. 1 ústavného zákona sa vzťahuje na jeho osobu a že nebol verejným funkcionárom v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. d) ústavného zákona, ústavný súd predovšetkým konštatuje, že z napadnutého

rozhodnutia nevyplýva, že by výbor považoval sťažovateľa za verejného funkcionára v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. d) ústavného zákona. Práve naopak, je v ňom jednoznačne uvedené, že orgány verejnej moci a právnické osoby, ktoré ustanovujú verejných funkcionárov podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) a zd), sú povinné viesť zoznam verejných funkcionárov v ich pôsobnosti, aktualizovať ho vždy k 31. decembru kalendárneho roka a doručiť ho orgánu podľa čl. 7 ods. 5 písm. e) do 31. januára kalendárneho roka. Z napadnutého rozhodnutia a vyžiadaného spisového materiálu vyplýva, že na základe doručeného zoznamu verejných funkcionárov v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky bol navrhovateľ ako verejný funkcionár podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona zaradený do evidencie výboru. Predmetnú námietku navrhovateľa považuje ústavný súd za účelovú i s poukazom na skutočnosť, že samotný navrhovateľ sa v podaniach – oznámeniach výboru (z 24. apríla 2020 a 27. augusta 2021) označil ako verejný funkcionár s uvedením, že jeho funkcia spadá pod písmeno zc) čl. 2 ods. 1 ústavného zákona.

21. Vychádzajúc z napadnutého rozhodnutia a zo spisového materiálu poskytnutého výborom, ústavný súd dospel vzhľadom na uvedené i vo vzťahu k tejto námietke navrhovateľa k záveru o jej neopodstatnenosti.

22. Ústavný súd konštatuje, že argumentácia navrhovateľa smerujúca proti napadnutému rozhodnutiu nie je dôvodná, teda nezakladá také dôvody na spochybňovanie napadnutého rozhodnutia výboru, ktoré by bolo potrebné posúdiť po prípadnom prijatí návrhu na ďalšie konanie. Návrh navrhovateľa ako celok preto odmietol už pri predbežnom prerokovaní podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu jeho zjavnej neopodstatnenosti.

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

V Košiciach 27. apríla 2022

Jana Laššáková
predsedníčka senátu