



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 153/2022-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní o návrhu navrhovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, Bottova 2A, Bratislava, na preskúmanie uznesenia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/183/21/K z 13. októbra 2021 vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov 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.

Návrh navrhovateľa a skutkový stav veci

1. Navrhovateľ sa návrhom doručeným ústavnému súdu 18. februára 2022 domáha preskúmania uznesenia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) č. VP/183/21/K z 13. októbra 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) vydaného v konaní podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“).
2. Navrhovateľ žiada zrušenie napadnutého uznesenia.
3. Napadnutým uznesením výboru bola navrhovateľovi ako verejnému funkcionárovi – bývalému generálnemu riaditeľovi [REDACTED], ktorý bol z verejnej funkcie odvolaný 28. mája 2020, uložená pokuta za porušenie povinnosti vyplývajúcej z čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Navrhovateľ bol povinný podať písomné oznámenie funkcií, zamestnaní,

činností a majetkových pomerov (ďalej len „oznámenie“) za rok 2020 do 30. apríla 2021, podal ho však až 14. septembra 2021.

4. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia vyplýva, že výbor po zistení, že navrhovateľ nepodal v ustanovenej lehote písomné oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona, uznesením č. 927 z 22. júna 2021 začal proti navrhovateľovi konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona. Výbor súčasne požiadal navrhovateľa podľa čl. 9 ods. 4 ústavného zákona o stanovisko pre účely konania vo veci ochrany verejného záujmu. Navrhovateľ sa k uzneseniu o začatí konania vyjadril listom z 13. septembra 2021 a k predmetnému vysvetleniu pripojil aj oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona.

II.

Argumentácia navrhovateľa

5. Navrhovateľ považuje napadnuté uznesenie za protiústavné a porušujúce jeho základné právo vlastniť a pokojne užívať majetok. Namíeta, že výbor pri uložení sankcie navrhovateľovi konal v rozpore s princípmi právneho štátu, najmä s princípom legality.

6. Uložením sankcie – povinnosti zaplatiť pokutu výbor podľa navrhovateľa neprimerane zasiahol do jeho práva vlastniť a pokojne užívať majetok tým, že uvedenú povinnosť neuložil na základe zákona tak, ako to predpokladá čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona sa v konaní musí preukázať, že verejný funkcionár nespĺnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené týmto ústavným zákonom alebo zákonom. Navrhovateľ v čase vydania napadnutého uznesenia už nebol verejným funkcionárom a ani sa naňho nevzťahovala zákonná fikcia, podľa ktorej osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, sa považuje za verejného funkcionára aj rok po skončení výkonu verejnej funkcie (čl. 3 ods. 1 druhá veta ústavného zákona). Z tohto dôvodu povinnosť zaplatiť pokutu nemohla byť uložená na základe čl. 9 ústavného zákona, keďže tento stanovuje špecifický subjekt, proti ktorému táto sankcia môže smerovať, a tým je verejný funkcionár.

7. Napadnuté uznesenie je zároveň v rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého sa vyžaduje, aby uloženie povinnosti obmedzujúcej základné práva a slobody slúžilo sledovanému cieľu. Ak má byť zmyslom povinnosti stanovenej v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona zamedzenie vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s verejným záujmom v súvislosti s výkonom ich funkcie a predchádzanie zneužívaniu verejnej funkcie na osobný prospech, tak nie je celkom jasné, ako je tento cieľ sledovaný uložení sankcie navrhovateľovi naplnený. Navrhovateľ sám v dobrej viere predmetnú povinnosť splnil ešte pred vydaním napadnutého uznesenia, teda v čase vydania napadnutého uznesenia definovaný cieľ splnený bol a nebolo potrebné žiadnym spôsobom ďalej jeho splnenie vymáhať. Cieľ sledovaný ústavným zákonom vo vzťahu k navrhovateľovi nie je možné označiť za legitímny, a to z dôvodu, že navrhovateľ v čase vydania napadnutého uznesenia verejnú funkciu nevykonával. Neexistovalo teda žiadne riziko vzniku rozporu jeho osobných záujmov s verejným záujmom v súvislosti s výkonom jeho funkcie alebo riziko zneužívania funkcie.

8. Navrhovateľ súčasne namieta rozpor napadnutého uznesenia s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy a rozpor s čl. 152 ods. 4 ústavy. Argumentuje, že výbor pri vydaní napadnutého uznesenia interpretoval čl. 9 ústavného zákona extenzívne, a to tak, že rozšíril okruh subjektov, proti ktorým môže byť toto konanie vedené. Konanie sa vedie proti verejnému funkcionárovi a navrhovateľ v čase začatia konania a vydania napadnutého uznesenia už verejným funkcionárom nebol a nemohol sa zaňho ani považovať na základe ústavným zákonom stanovenej fikcie. Výbor namiesto ústavne konformného výkladu použil extenzívny výklad čl. 9 ústavného zákona, a tým si rozšíril svoju právomoc nad rámec toho, čo zákon ukladá, čo je v rozpore s princípom legality vyjadreným v čl. 2 ods. 2 ústavy. V dôsledku takéhoto výkladu sa súčasne stáva obsolétym ustanovenie čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavného zákona, ktoré určuje *de facto* premlčaciu dobu alebo prekluzívnu lehotu. Toto ustanovenie je možné vnímať ako určité obmedzenie času, do ktorého je možné s verejným funkcionárom konať a do ktorého času je možné ho sankcionovať za nesplnenie povinností podľa ústavného zákona. Konanie podľa čl. 9 ústavného zákona musí byť začaté ešte pred uplynutím zákonnej fikcie a následne je orgán konajúci vo veci povinný rešpektovať lehotu na rozhodnutie stanovenú v čl. 9 ods. 5 ústavného zákona (180 dní odo dňa začatia konania). Lehotami na začatie konania aj na rozhodnutie v predmetnom konaní je naplnený princíp právnej istoty aj princíp legality, keďže adresát právnej normy presne vie, aký postup vo veci môže očakávať a kedy najneskôr musí byť v jeho veci rozhodnuté, a na druhej strane orgán konajúci vo veci koná len tak, ako mu ústavný zákon ukladá. V prípade absencie lehoty na začatie konania sa otvára priestor pre svojvoľné konanie orgánu verejnej moci a pre vznik právnej neistoty, ktoré v právnom štáte nemôže mať svoje miesto. Podľa navrhovateľa nie je pravdou, že výbor nemal možnosť začať konanie v čase, keď sa naňho zákonná fikcia verejného funkcionára vzťahovala. Povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona treba splniť do 30. apríla kalendárneho roka a v jeho prípade zákonná fikcia skončila 28. mája 2021, teda takmer mesiac po tom, čo si mal túto povinnosť údajne splniť. To, že výbor sa ku kontrole splnenia predmetnej povinnosti dostal až v júni 2021, nemôže byť na škodu navrhovateľovi, keďže na konanie výboru nemá žiadny reálny dosah.

III. Posúdenie dôvodnosti návrhu

9. Podľa zjednocujúceho stanoviska pléna ústavného súdu č. k. PLz. ÚS 1/07 z 2. mája 2007 *„na konanie o návrhoch vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 a nasl. 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. sa vzťahuje § 25 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, podľa ktorého sa každý návrh predbežne prerokuje“*. Citovaný právny názor je aplikovateľný aj v podmienkach účinnosti 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“), keďže koncepcia právnej úpravy predbežného prerokovania návrhov na začatie konania pred ústavným súdom nezaznamenala v podmienkach účinnosti „novej“ právnej úpravy podstatné zmeny.

10. Cieľom predbežného prerokovania každého návrhu je rozhodnúť o jeho prijatí na ďalšie konanie alebo o jeho odmietnutí, a teda vylúčení z ďalšieho konania pred ústavným súdom zo zákonom ustanovených dôvodov. Pri predbežnom prerokovaní návrhu takto ústavný súd skúmal, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

11. Ústavný súd v konaniach vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov judikoval, že 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 ich 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 (IV. ÚS 177/07, III. ÚS 141/2010, II. ÚS 188/2014).

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

13. Ústavný súd tiež judikoval, že v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov leží dôkazné bremeno primárne na dotknutom verejnom funkcionárovi (navrhovateľovi), ktorý, aby bol v konaní pred ústavným súdom úspešný, musí preukázať, že jeho konanie ako verejného funkcionára nebolo v rozpore s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona, teda že povinnosti verejného funkcionára vyplývajúce z tohto ústavného zákona neporušil, a preto nebol dôvod, aby bol sankcionovaný napadnutým rozhodnutím, ktorého súčasťou je spravidla aj pokuta (II. ÚS 125/2016, II. ÚS 787/2016, III. ÚS 632/2017, II. ÚS 183/2021).

14. Z ustanovení zákona o ústavnom súde (§ 234 a nasl.) vyplýva, že v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je v právomoci ústavného súdu preskúmať, či je rozhodnutie orgánu konajúceho vo veci ochrany verejného záujmu z ústavného hľadiska udržateľné a akceptovateľné.

15. Navrhovateľ nesplnenie povinnosti podať oznámenie v lehote podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona nepoprel ani vo vyjadrení z 13. septembra 2021 adresovanom výboru, ani v samotnom návrhu adresovanom ústavnému súdu.

16. Z ústavného hľadiska je kľúčovým poukaz navrhovateľa na okolnosť, že v čase začatia konania výborom a vydania napadnutého uznesenia už verejným funkcionárom nebolo a nemohol sa zaňho považovať ani na základe ústavným zákonom stanovenej fikcie (v čl. 3 ods. 1 druhej vete). Lehota ustanovená v predmetnom ustanovení je podľa navrhovateľa premlčacou/prekluzívnou lehotou, po uplynutí ktorej výbor nemôže začať konanie proti bývalému verejnému funkcionárovi a sankcionovať ho za nesplnenie povinností podľa ústavného zákona. Výbor preto vydaním

napadnutého uznesenia prekročil/rozšíril svoju právomoc nad rámec ústavného zákona a tým konal v rozpore s princípom legality.

17. Podľa čl. 3 ods. 1 ústavného zákona verejný funkcionár je na účely tohto ústavného zákona každý, kto vykonáva funkciu uvedenú v čl. 2 ods. 1. 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.

18. Podľa 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 do 30. apríla každého kalendárneho roka podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok.

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

20. Podľa výroku zjednocujúceho stanoviska pléna ústavného súdu, ktoré bolo prijaté 7. júla 2010 uznesením č. k. PLz. ÚS 1/2010-10 (ďalej len „zjednocujúce stanovisko“), *„verejný funkcionár má po skončení výkonu funkcie povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu za dobu výkonu funkcie v kalendárnom roku, v ktorom skončil aktívny výkon funkcie do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku“*.

21. 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 (PLz. ÚS 1/2010, II. ÚS 223/2010, II. ÚS 496/2013). S účinnosťou od 1. januára 2020 je tak povinný urobiť do 30. apríla nasledujúceho kalendárneho roku.

22. Z uvedeného vyplýva, že navrhovateľ ako verejný funkcionár, ktorého výkon verejnej funkcie skončil 28. mája 2020, bol povinný v záujme preverenia dodržiavania ústavného zákona v období medzi 1. januárom 2020 a 28. májom 2020 podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona najneskôr do 30. apríla 2021. V opačnom prípade by uvedená časť jeho aktívneho výkonu funkcie nebola preverená, a tým by bol popretý účel ústavného zákona. Pretože navrhovateľ oznámenie za rok 2020 v uvedenej lehote nepodal (predmetné oznámenie podal až 14. septembra 2021), porušil tým povinnosť ustanovenú v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona.

23. Pokiaľ navrhovateľ tvrdí, že ústavný zákon v čl. 3 ods. 1 druhej vete ustanovuje lehotu, po uplynutí ktorej výbor nemôže začať konanie vo veci ochrany verejného záujmu a uložiť sankciu za nesplnenie či porušenie povinností podľa ústavného zákona, s týmto názorom nie je možné sa stotožniť.

24. Ak by totiž verejný funkcionár skončil výkon verejnej funkcie napríklad 20. februára 2020, v zmysle zjednocujúceho stanoviska by bol povinný podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 30. apríla 2021. V prípade nesplnenia tejto jeho povinnosti by bolo možné začať konanie najskôr 1. mája 2021, teda v čase, kedy by sa ústavná fikcia postavenia verejného funkcionára už na neho nevzťahovala. Prijatie navrhovateľovej argumentácie by znamenalo rozdelenie bývalých verejných funkcionárov do dvoch skupín: tých, ktorí skončili výkon verejnej funkcie do 30. apríla bežného roka, a tých, ktorí skončili výkon verejnej funkcie po 1. máji bežného roka (na obidve skupiny sa vzťahuje povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona do 30. apríla nasledujúceho kalendárneho roka). Pri prvej skupine bývalých verejných funkcionárov by výbor ani nemal možnosť začať konanie, a ak by ho začal, podľa navrhovateľovej argumentácie by ho musel zrejme zastaviť, kým pri druhej skupine by možnosť začať konanie včas a dokonca aj rozhodnúť v lehote jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie existovala. Keďže takýto koncept by bol nedovolené diskriminačný, nemožno navrhovateľovu argumentáciu pripustiť. Najmä, keď ústavný zákon nestanovuje žiaden exaktný časový limit pre začatie konania vo veci ochrany verejného záujmu. V tomto kontexte je potrebné čl. 3 ods. 1 ústavného zákona vykladať v tom zmysle, že niektoré osoby sú povinné podať oznámenie aj v čase, keď už verejnými funkcionármi nie sú. Iba takouto interpretáciou možno účel ústavného zákona (bod 11 uznesenia) dôsledne naplniť.

25. Ústavný súd uvádza, že časové súvislosti vyvodzovania zodpovednosti za nesplnenie povinností podľa ústavného zákona nie sú (ako to implicitne naznačuje aj navrhovateľ) úplne irelevantné a výbor by bezpochyby nemal s vyvodením zodpovednosti otáľať, pretože to oslabuje právnu istotu dotknutých osôb. V posudzovanej veci však výbor začal konanie uznesením z 22. júna 2021, teda necelé dva mesiace po uplynutí lehoty, v rámci ktorej mal navrhovateľ oznámenie podať, a vo veci rozhodol napadnutým uznesením v októbri 2021. Časové aspekty prípadu sťažovateľa teda nesignalizujú také porušenie princípu právnej istoty, ktoré by odôvodňovalo záver ústavného súdu o rozpore napadnutého uznesenia s ústavným zákonom.

26. V súvislosti s argumentáciou navrhovateľa, že neskorším podaním oznámenia podľa čl. 7 ústavného zákona v septembri 2021, teda ešte pred vydaním napadnutého uznesenia, došlo podľa jeho názoru k naplneniu účelu ústavného zákona, je potrebné zdôrazniť, že ústavný zákon ustanovuje presný termín, dokedy je potrebné oznámenie podať (do 30. apríla nasledujúceho kalendárneho roka). Zároveň nepredpokladá možnosť naplniť jeho účel aj oneskoreným podaním oznámenia. Preto, ak výbor hodnotil hypotézu čl. 9 ods. 6 ako naplnenú (z dôvodu porušenia povinnosti vyplývajúcej z čl. 7 ods. 1 ústavného zákona), nemožno považovať tento jeho záver za priečiaci sa ústavnému zákonu.

27. Z týchto dôvodov ústavný súd dospel k záveru, že námietky navrhovateľa proti napadnutému uzneseniu uvedené v jeho návrhu sú zjavne neodôvodnené a nezakladajú také ústavnoprávne relevantné dôvody na spochybňovanie napadnutého uznesenia, ktoré by bolo potrebné posúdiť po prijatí návrhu na ďalšie konanie. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní návrh navrhovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnený.

28. Ústavný súd, reflektujúc povahu argumentácie navrhovateľa, *obiter dictum* dodáva, že si v rámci svojej rozhodovacej činnosti založenej na ústavnom zákone uvedomuje čoraz

naliehavejšie jeho nedostatky vyžadujúce vstup ústavodarného orgánu do normatívneho textu. Pokiaľ však k zásahu pozitívneho normotvorcu nedôjde, zostáva úlohou ústavného súdu uplatňovať účinný text ústavného zákona v prvom rade v súlade s jeho účelom, pri súčasnom dôslednom rešpekte k hodnotám a princípom, na ktorých je vybudovaný ústavný systém Slovenskej republiky. V prípade navrhovateľa ústavný súd skĺbil teleologický prístup (zabezpečenie účinnej kontroly dodržiavania ústavného zákona „bývalými“ verejnými funkcionármi) s ústavným princípom rovnosti a zákazu nedovolennej diskriminácie (bod 24 tohto uznesenia).

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

V Košiciach 10. marca 2022

Peter Straka
predseda senátu