

K NIEKTORÝM INTERPRETAČNÝM PROBLÉMOM SPOJENÝM S ROZŠÍRENÍM OSOBNEJ PÔSOBNOSTI ÚSTAVNÉHO ZÁKONA O KONFLIKTE ZÁUJMOV

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

K niektorým interpretačným problémom spojeným s rozšírením osobnej pôsobnosti ústavného zákona o konflikte záujmov

Príspevok sa zameriava na novelizáciu ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, uskutočnenú troma ústavnými zákonmi, ktoré schválila Národná rada Slovenskej republiky v roku 2019. Tieto tri ústavné zákony (č. 66/2019 Z. z., č. 232/2019 Z. z. a č. 469/2019 Z. z.) nadobudli účinnosť 1. januára 2020 a okrem iného sa nimi rozšírila osobná pôsobnosť ústavnej úpravy konfliktu záujmov. Rozšírenie osobnej pôsobnosti a absencia podrobnejších prechodných ustanovení k ústavným novelizáciám priniesli viacero interpretačných problémov. Autor v príspevku analyzuje niektoré z nich, pričom pri ich riešení vychádza predovšetkým z relevantnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Sobre algunos problemas de interpretación relacionados con la extensión del alcance personal de la ley constitucional de conflictos de intereses

El papel se centra en la enienda de la Ley Constitucional 357/2004, de la Protección del interés público en el ejercicio de las funciones de los funcionarios públicos, llevado a cabo por tres leyes constitucionales aprobados por el Consejo Nacional de la República Eslovaca en 2019. Estas tres leyes constitucionales (66/2019, 232/2019 y 469/2019) entraron en vigor el 1 de enero de 2020 y, entre otras cosas, expandieron el alcance personal de la legislación constitucional de los conflictos de intereses. La extensión del alcance personal y la ausencia de disposiciones

transitorias más detalladas sobre las endmiendas constitucionales han planteado varios problemas de interpretación. El autor analiza algunos de estos problemas en su papel y su solución se basa principalmente en la actividad relevante del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca.

On several issues of interpretation linked with the extension of personal scope of the Constitutional Act on the Conflict of Interests

The article focuses on the amendments of the Constitutional Act no. 357/2004 Coll. on Protection of Public Interest during Performance of Public Function Officials, carried out by three constitutional acts passed by the National Council of the Slovak Republic in 2019. These three constitutional acts (No. 66/2019 Coll., No. 232/2019 Coll. and No. 469/2019 Coll.) have entered into force on 1 January 2020 and they, among other things, extended the personal scope of the constitutional conflicts of interest framework. The extension of personal scope and the absence of more detailed transitional provisions in constitutional amendments have raised several problems of interpretation. The author analyzes several of them and offers solutions based primarily on relevant decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: konflikt záujmov, ochrana verejného záujmu, verejní funkcionári, interpretácia ústavného textu.

Palabras clave: conflicto de intereses, protección del interés público, funcionarios públicos, interpretación constitucional.

Keywords: conflict of interests, protection of public interest, public officials, constitutional interpretation.

Úvod

Rok 2019 bol z hľadiska frekvencie zmien polylegálneho ústavného textu nepochybne významný. Dňa 23. februára 2019 bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikovaný prelomový nález PL. ÚS 21/2014, ktorý mal za následok stratu účinnosti a neskôr aj platnosti viacerých ústavných noriem, a 1. júla 2019 nadobudla účinnosť v poradí osemnásť priama novelizácia ústavy, vykonaná ústavným zákonom č. 99/2019 Z. z. Týmto sa však výpočet ústavných zmien nevyčerpal. Národná rada Slovenskej republiky¹ uplatnila svoju právomoc v podobe uznášania sa na ústavných zákonoch v zmysle čl. 86 písm. a) ústavy ešte v troch ďalších prípadoch. Tieto tri prípady sa týkali novelizá-

¹ V ďalšom texte len „Národná rada“.

cie ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon o konflikte záujmov“). Všetky tri novelizácie (ústavný zákon č. 66/2019 Z. z., ústavný zákon č. 232/2019 Z. z. a ústavný zákon č. 469/2019 Z. z.) nadobudli účinnosť 1. januára 2020. Z tohto spoločného dátumu účinnosti, ale najmä z priebehu legislatívneho procesu bolo zrejmé, že delegovaný ústavodarca nemal pri vytváraní ústavného textu úplne ujasnené znenie čl. 2 ods. 1 ústavného zákona o konflikte záujmov, ktorý upravuje jeho osobnú pôsobnosť. Každá z uvedených novelizácií osobnú pôsobnosť pozmenila, posledná dokonca po predchádzajúcom schválení skráteného legislatívneho konania.² Nie je preto prekvapujúce, ak sú jedným z výsledkov takýchto legislatívnych postupov otvorené otázky týkajúce sa interpretácie ústavného textu, s potenciálne negatívnymi dopadmi na konkrétne osoby vykonávajúce verejné funkcie. V ďalšej časti príspevku sa zaoberáme piatimi z týchto otvorených otázok, ktorých spoločným menovateľom je, že úzko súvisia s osobnou pôsobnosťou analyzovanej ústavnej úpravy.

1. Osobná pôsobnosť po jednotlivých novelizáciách

Ústavný zákon o konflikte záujmov zakladá osobitnú ústavnoprávnu zodpovednosť verejných funkcionárov za nesplnenie alebo porušenie predpísaných povinností a obmedzení, ktorá je podľa názoru ústavného súdu odlišná od disciplinárnej zodpovednosti.³ Zmyslom a účelom tohto všeobecne záväzného právneho predpisu je zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií spočívajúci v zamedzení vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s verejným záujmom v súvislosti s výkonom svojej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne postavenia s ňou spojeného, na osobný prospech.⁴ V teoretickej rovine je verejným funkcionárom osoba, ktorá má z titulu svojho postavenia alebo funkcie právomoc svojím konaním (resp. nečinnosťou) ovplyvňovať a meniť veci verejné. Z tohto dôvodu podliehajú tieto osoby kontrole a zodpovednosti rôzneho druhu, pričom sú na nich kladené vyššie a prísnejšie

² Pozri návrh vlády na skrátené legislatívne konanie o návrhu Výboru Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, tlač 1818, VII. volebné obdobie. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=1819>. [cit. 25.03.2020].

³ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 460/2010 z 20. decembra 2010.

⁴ Nález Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 177/07 z 25. októbra 2007.

nároky, než nároky kladené na radového občana. Ich život, a to nielen verejný, ale tiež súkromný, musí podliehať verejnej kontrole.⁵

Do 1. januára 2020 bol výpočet verejných funkcií stanovený taxatívnym spôsobom a jeho rozšírenie prostredníctvom zákonodarnej činnosti Národnej rady bolo vylúčené. Ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. umožnil, aby výpočet rozšíril zákon za podmienky, že do danej funkcie navrhuje, volí alebo odvoláva prezident republiky, vláda alebo parlament.⁶ Zároveň sa pod osobnú pôsobnosť explicitne zakotvili ďalšie funkcie, z ktorých možno spomenúť predsedu a členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, prezidenta a viceprezidentov Policajného zboru Slovenskej republiky, riaditeľa Vojenského spravodajstva či generálnych tajomníkov služobných úradov ústredných orgánov štátnej správy. Delegovaný ústavodarca tiež výrazne upravil pôsobnosť vo vzťahu k obchodným spoločnostiam so 100 % majetkovou účasťou štátu. Kým dovtedajšia úprava pokladala za verejných funkcionárov len členov ich štatutárneho orgánu, ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. rozšíril osobnú pôsobnosť na všetky právnické osoby s majoritnou majetkovou účasťou štátu a aj na členov ich dozorných rád. Súčasne sa mala osobná pôsobnosť vzťahovať na „*ich dcérske spoločnosti*“, hoci text ústavného zákona o konflikte záujmov a ani jeho novelizácia neobsahovala definíciu tohto pojmu.

Po takmer troch mesiacoch od schválenia ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. predložil do legislatívneho procesu návrh ďalšej novelizácie ústavného zákona o konflikte záujmov parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií. Výbor v návrhu nielen spresňoval znenie ustanovenia, ktoré umožňuje rozširovanie osobnej pôsobnosti zákonom, ale pozmenil tiež pôsobnosť týkajúcu sa právnických osôb s majoritnou majetkovou účasťou štátu. Verejnými funkcionármi sa mali stať členovia štatutárneho orgánu a členovia dozorných rád právnických osôb, ktorých do funkcie navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba s jeho majoritnou majetkovou účasťou. Návrh tak reagoval na absenciu ústavnoprávnej definície „*dcérskych spoločností*“. Okrem týchto zmien sa schváleným ústavným zákonom č. 232/2019 Z. z. rozšírila osobná pôsobnosť ústavného zákona o konflikte záujmov aj na predsedu a podpredsedu Doprvného úradu.

Mesiac pred nadobudnutím účinnosti oboch ústavných novelizácií predložila vláda do Národnej rady návrh na skrátené legislatívne konanie o ďalšom návrhu ústavného zákona, ktorý predložil opätovne par-

⁵ GALANDA, M., OROSZ, L., PIROŠÍK, V. Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov. Transparency International Slovensko, 2001, s. 7 a 8.

⁶ Výnimkou boli členovia disciplinárnych senátov súdov.

lamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií. Návrh na skrátene legislatívne konanie bol odôvodnený hrozbou značných hospodárskych škôd: „(...) posledná právna úprava rozširuje okruh verejných funkcionárov podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) na celý rad fyzických osôb ako členov orgánov právnických osôb, čo už v súčasnosti spôsobuje a do budúcnosti môže ešte viac zapríčiniť možnú nefunkčnosť dotknutých orgánov právnických osôb, osobitne pri obsadzovaní miest v dozorných a kontrolných orgánoch týchto obchodných spoločností. (...) Rozšírenie okruhu verejných funkcionárov by mohlo spôsobiť štátu nominačné komplikácie s následkom neobsadenia všetkých miest, ktoré mu prislúchajú. Tým by štát nemohol plnohodnotne pôsobiť ako spoluvlastník dotknutých obchodných spoločností, čo by mu mohlo spôsobiť značné hospodárske škody.“⁷ Národná rada návrh na skrátene legislatívne konanie schválila a ústavným zákonom č. 469/2019 Z. z. znovu pozmenila osobnú pôsobnosť ústavného zákona o konflikte záujmov. Verejnými funkcionármi sa stali členovia štatutárnych orgánov, riadiacich orgánov a dozorných orgánov právnických osôb, ktorých do funkcie priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba so stopercentnou majetkovou účasťou štátu. Kým po schválení ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. ostal interpretačne otvoreným pojmom „dcérska spoločnosť“, po schválení ústavného zákona č. 469/2019 Z. z. chýbala definícia „nepriameho“ navrhovania alebo ustanovovania do funkcie.

2. Povinnosti a obmedzenia nových verejných funkcionárov

Verejných funkcionárov možno podľa orgánu, ktorý voči nim uskutočňuje konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov, rozdeliť na (i) celoštátnych verejných funkcionárov podliehajúcich výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, (ii) verejných funkcionárov samosprávnych krajov podliehajúcich ich zastupiteľstvám, (iii) komunálnych verejných funkcionárov v obciach, mestách a mestských častiach Bratislavy a Košíc, podliehajúcich obecným, mestským a miestnym zastupiteľstvám, a (iv) vysokoškolských verejných funkcionárov vo verejných vysokých školách, podliehajúcich príslušným akademickým senátom. Ani jedna z troch ústavných novelizácií z roku 2019 nerozšírila okruh verejných funkcionárov samosprávnych krajov, komunálnych verejných funkcionárov a ani vysokoškolských

⁷ Pozri parlamentnú tlač 1819 z VII. volebného obdobia Národnej rady. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=474697>. [cit. 25.03.2020].

verejných funkcionárov. Rozšírenie osobnej pôsobnosti ústavnej úpravy sa týka iba tzv. celoštátnych verejných funkcionárov podliehajúcich parlamentnému výboru pre nezlučiteľnosť funkcií.⁸ S interpretačnými nejasnosťami sa preto bude musieť vysporiadať jeden orgán verejnej moci, pričom jeho zloženie je na základe výsledkov parlamentných volieb uskutočnených 29. februára 2020 výrazne odlišné od zloženia predchádzajúceho výboru.⁹ Táto na prvý pohľad nevýznamná skutočnosť je dôležitá preto, lebo pri ústavných zákonoch č. 232/2019 Z. z. a 469/2019 Z. z. bol navrhovateľom samotný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií a ak by mal zaujať stanovisko k interpretačným nejasnostiam ten istý orgán, prostredníctvom argumentácie pôvodným úmyslom navrhovateľa by k nim mohol zaujať jednoznačný názor. Šanca na použitie argumentácie pôvodným úmyslom navrhovateľa je pri personálnej diskontinuite znížená.

2.1 Ujatie sa funkcie pred nadobudnutím účinnosti ústavných zmien

Prvou otvorenou otázkou vo vzťahu k novým verejným funkcionárom je uplatňovanie čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o konflikte záujmov. Podľa neho platí, že 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 funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok. Ak máme osobu, ktorá bola do svojej funkcie ustanovená pred 1. januárom 2020 a daná funkcia v tom čase nespádala pod osobnú pôsobnosť ústavnej úpravy, po nadobudnutí účinnosti troch ústavných zákonov možno čl. 7 ods. 1 interpretovať dvoma spôsobmi. Podľa prvého je nový verejný funkcionár povinný podať oznámenie do 30 dní od 1. januára 2020. Druhý spôsob naopak predpokladá, že čl. 7 ods. 1 sa uplatní len pri ujatí sa funkcie, pričom ujatím sa funkcie nie je zakotvenie verejnej funkcie pod režim ústavného zákona. Štandardne by sa odpoveď mala nachádzať v prechodných ustanoveniach, avšak v čl. 12b nachádzame iba odsek 3, v zmysle ktorého sa oznámenia pod-

⁸ S účinnosťou od 1. januára 2020 podliehajú Výboru Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií aj primátori miest, voči ktorým pôsobili pred 1. januárom 2020 ako dohľadové orgány komisie a zastupiteľstvá v príslušných územných samosprávach.

⁹ Výbor Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií má v VIII. volebnom období rovnaký počet členov (15) ako v predchádzajúcom volebnom období. Spomedzi týchto pätnástich členov sú trinásť noví. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=154>. [cit. 25.03.2020].

Pa čl. 7 ods. 1 za rok 2019 podávajú podľa ústavného zákona účinného od 1. januára 2020.

2.1.1 Posúdenie cez predchádzajúce rozhodnutia dohľadového orgánu

Ústavný zákon v čl. 11a uvádza, že na konanie dohľadového orgánu sa primerane použijú ustanovenia všeobecného predpisu o správnom konaní. Správny poriadok v § 3 ods. 5 druhej vete ukladá správny orgánom povinnosť dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Ide o tzv. precedenčnú zásadu (resp. zásadu materiálnej rovnosti účastníkov konania či zásadu legitímnych očakávaní), ktorá v správnom konaní do určitej miery korešponduje s ústavným princípom rovnosti osôb pred zákonom.¹⁰ Tak, ako došlo k rozšíreniu osobnej pôsobnosti ústavnej úpravy s účinnosťou od 1. januára 2020, ústavný zákon bol obdobným spôsobom novelizovaný aj v minulosti, a to ústavným zákonom č. 545/2005 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2006.

Po preskúmaní rozhodovacej činnosti parlamentného výboru pre nezlučiteľnosť funkcií bezprostredne po 1. januári 2006 nachádzame v tejto súvislosti dve dôležité rozhodnutia. Do 1. januára 2006 sa ústavná úprava podľa čl. 2 ods. 1 písm. zb) vzťahovala aj na funkcie „*zástupcov štátu v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu*“. Po 1. januári 2006 sa pod znenie čl. 2 ods. 1 písm. zb.) zaviedli funkcie „*štatutárneho orgánu alebo členov štatutárneho orgánu obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu*“. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií začal konanie č. 18/2006 voči MUDr. A. S., členke predstavenstva Všeobecnej zdravotnej poisťovne, domnievajúc sa, že oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 mala podať do 20. januára 2006, keďže funkcie členky predstavenstva sa ujala 20. decembra 2005.¹¹ Na výzvu výboru reagovala táto členka listom z 10. apríla 2006 argumentom, že nemala povinnosť podať oznámenie do 20. januára 2006, keďže v čase, kedy sa ujala funkcie sa na ňu ešte ústavný zákon o konflikte záujmov nevzťahoval. Vo svojom vyjadrení namietala retroaktivitu, pretože novelizácia ústavným zákonom č. 545/2005 Z. z. nemala žiadnu úpravu takéhoto prechodného obdobia od ujatia sa funkcie pred nadobudnutím jeho účinnosti. Spravodajkyňa výboru sa s jej argumentáciou stotožnila a v konaní č. 18/2006 navrhla

¹⁰ POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. Praha. C. H. Beck, 2012, s. 18 a 19.

¹¹ Dostupné na <http://www.orser.sk/vypis.asp?ID=56986&SID=2&P=1>. [cit. 25.03.2020].

v súlade s čl. 9 ods. 12 zastaviť konanie vzhľadom na skutočnosti, ktoré sa preukázali. S návrhom spravodajkyne sa stotožnili všetci štrnásť prítomní členovia výboru, ktorí rozhodli o zastavení konania.¹²

Na rovnakej schôdzi bol predmetom konania aj ďalší podobný prípad. Konanie č. 29/06 sa týkalo nepodania oznámenia podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o konflikte záujmov do 30 dní odo dňa ujatia sa funkcie členom predstavenstva Letiska M. R. Štefánika, a. s. Podľa pôvodného názoru výboru mal člen predstavenstva R. D. podať oznámenie do 3. januára 2006, pretože funkcie sa ujal 3. decembra 2005. Výbor začal konanie ešte v III. volebnom období a verejných funkcionárov vyzval na vyjadrenie v zmysle čl. 9 ods. 4 ústavnej úpravy. Člen predstavenstva R. D. listom z 5. apríla 2006 namietol skutočnosť, že do funkcie bol vymenovaný pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. a vzniesol výhradu, že posudzovanie jeho povinnosti v rozsahu ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. by bolo retroaktívne. Aj v tomto prípade následne spravodajca výboru navrhol konanie zastaviť a s jeho návrhom sa stotožnili všetci štrnásť prítomní členovia výboru.¹³

Kombinácia čl. 11a ústavného zákona o konflikte záujmov, § 3 ods. 5 druhej vety správneho poriadku a týchto dvoch rozhodnutí o zastavení konania by preto mala viesť k takej interpretácii ústavnej úpravy, že osoba, ktorá sa ujala funkcie pred 1. januárom 2020 (a po tomto dátume je považovaná za verejného funkcionára) nemá povinnosť podať oznámenie v zmysle čl. 7 do 30 dní od nadobudnutia účinnosti troch ústavných zákonov.

2.1.2 Posúdenie cez predpoklad racionálneho normotvorcu

Každá elementárna poučka hovorí o právnom poriadku ako o systéme právnych noriem. Systém by zo svojej podstaty nemal byť nelogický. Z idey práva, z princípu právnej istoty ako elementárneho princípu právneho štátu vyplýva, že normotvorca sa musí snažiť byť racionálny, a preto sa na to adresát právnej úpravy môže spoliehať. S tým sa spája doktrína racionálneho normotvorcu.¹⁴ Pokiaľ by sa aplikovala na riešennú otázku, malo by sa skúmať, kde v texte ústavného zákona o konflikte záujmov ešte delegovaný ústavodarca použil 30-dňovú lehotu pre splnenie konkrétnej povinnosti uloženej verejnému funkcionárovi. Takúto lehotu nachádzame v čl. 5, ktorý upravuje nezlučiteľnosť niektorých

¹² Uznesenie č. 38 zo 4. septembra 2006 – pozri www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=221090. [cit. 25.03.2020].

¹³ Tamtiež.

¹⁴ HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: Právny obzor, 2011, roč. 94, č. 4, s. 376.

funkcií, zamestnaní a činností. Podľa čl. 5 ods. 7 plat, že ak verejný funkcionár vykonáva nezlučiteľnú funkciu, zamestnanie alebo činnosť 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. Na čl. 5 ods. 7 nadväzuje prechodné ustanovenie z čl. 12b ods. 1, ktoré zaviedol ústavný zákon č. 66/2019 Z. z.: „*Ak verejný funkcionár vykonáva k 1. januáru 2020 funkciu, zamestnanie alebo činnosť, ktorá je podľa ústavného zákona účinného od 1. januára 2020 nezlučiteľná s jeho funkciou verejného funkcionára, je povinný do 31. januára 2020 jej vykonávanie skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu.*“ Povinnosť zakotvená v čl. 5 ods. 7 sa tak vzťahuje aj na osoby, ktoré sa ujali funkcie pred 1. januárom 2020 a verejnými funkcionármi sa stali až nadobudnutím účinnosti jednotlivých novelizácií, pretože to delegovaný ústavodarca explicitne predpísal v prechodných ustanoveniach. Ak by mal v úmysle zaviazať tieto osoby k podaniu oznámenia v zmysle č. 7 ods. 1, urobil by tak rovnako explicitným spôsobom.

2.1.3 Posúdenie s ohľadom na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu

Kľúčovým pojmom pri interpretácii čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o konflikte záujmov je „ujatie sa“ výkonu verejnej funkcie. V zmysle ustálenej rozhodovacej činnosti ústavného súdu treba pod ujatím sa výkonu verejnej funkcie rozumieť „*deň, keď sa verejný funkcionár ujal svojej verejnej funkcie de iure, teda deň, v ktorom v zmysle príslušných právnych predpisov verejný funkcionár nadobudol oprávnenia a povinnosti (právny status) spojené s výkonom verejnej funkcie.*“¹⁵ Napríklad vo vzťahu k členovi súdnej rady menovaného vládou je týmto dňom dátum príslušného uznesenia vlády¹⁶ a pri členovi súdnej rady zvoleného sudcami je ním dátum účinnosti voľby, ktorou bol do verejnej funkcie zvolený.¹⁷ Ak sa osobná pôsobnosť ústavnej úpravy rozšírila od 1. januára 2020 povedzme na prezidenta Policajného zboru, ten nenadobudol oprávnenia a povinnosti spojené s výkonom funkcie účinnosťou ústavného zákona č. 66/2019 Z. z., ale tieto oprávnenia a povinnosti nadobudol už vymenovaním do funkcie ministrom vnútra

¹⁵ Pozri nálež sp. zn. III. ÚS 24/07 zo 17. apríla 2007, nálež IV. ÚS 177/07 z 25. októbra 2007, nálež sp. zn. II. ÚS 78/07 z 11. decembra 2007 alebo nálež I. ÚS 92/07 z 5. júna 2008.

¹⁶ Uznesenie sp. zn. III. ÚS 107/2010 z 20. apríla 2010.

¹⁷ Uznesenie sp. zn. III. ÚS 172/08 z 24. septembra 2008.

v súlade s podmienkami uvedenými v § 33a ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. S účinnosťou od 1. januára mu síce boli uložené nové povinnosti, tie sa však týkajú ochrany verejného záujmu a podstatu jeho funkcie nemenia. Pri interpretácii čl. 7 ods. 1 a pojmu „*ujatie sa*“ výkonu verejnej funkcie by sa tiež malo zohľadniť ústavne rešpektované pravidlo in dubio pro libertate: „*Ak je totiž k dispozícii viacerô výkladov verejnoprávnej normy, treba zvoliť ten, ktorý vôbec nezasahuje, resp. čo najmenej zasahuje do toho-ktorého základného práva či slobody. Interpretácia zákona nemôže popierať zmysel a účel právnej úpravy a vo svojich dôsledkoch reštriktívne zasahovať do základných práv a slobôd, ktorých rešpektovanie je súčasťou základných princípov právneho štátu.*“¹⁸

2.2 Status členov orgánov vybraných právnických osôb

Nadobudnutím účinnosti troch ústavných zmien sa osobná pôsobnosť ústavnej úpravy rozšírila na členov štatutárneho orgánu, členov riadiaceho orgánu a členov kontrolného orgánu alebo dozorného orgánu právnických osôb, ktorých do funkcie priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba so stopercentnou majetkovou účasťou štátu. Takéto vymedzenie obsahuje čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o konflikte záujmov a vyvstávajú z neho interpretačné problémy vo vzťahu k právnickým osobám zriadených zákonom či štátnym rozpočtovým organizáciami. Príkladom je postavenie Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť¹⁹ a jej výkonného riaditeľa alebo vedúceho Kancelárie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.²⁰ Obe kancelárie majú postavenie právnickej osoby. Kým výkonný riaditeľ Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nemôže byť do funkcie ustanovený bez aktu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, vedúceho Kancelárie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vymenúva jeho predseda. Mohlo by sa teda na prvý pohľad javiť, že aj tieto funkcie spadajú pod čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o konflikte záujmov. Pre jeho korektnú interpretáciu je ale podľa nášho názoru nevyhnutné poukázať na priebeh novelizácie ústavnej úpravy, pretože Národná rada sa toto ustanovenie rozhodla zmeniť v krátkom časovom slede trikrát po sebe.

¹⁸ Napríklad nález sp. zn. II. ÚS 89/2018 z 26. apríla 2018.

¹⁹ Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je zriadená na základe čl. 3 ods. 7 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

²⁰ Kancelária Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je zriadená na základe § 24a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Pred 4. marcom 2019 sa ustanovenie vzťahovalo len na štatutárov obchodných spoločností so 100 % majetkovou účasťou štátu. Po 4. marci 2019, kedy sa stala platnou novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. sa mala osobná pôsobnosť rozšíriť s účinnosťou od 1. januára 2020 na štatutárov a členov dozorných rád právnických osôb s majoritnou majetkovou účasťou štátu, a to vrátane dcérskych spoločností. Z osobitnej časti dôvodovej správy k návrhu novelizácie,²¹ ako aj z odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu schváleného v II. čítaní²² vyplýva, že ustanovenie sa malo stále vzťahovať iba na obchodné spoločnosti, čo je podporené používaním pojmu „majetková účasť“. Hoci dôvodová správa nie je záväzná, podľa § 96 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovačom poriadku Národnej rady sa písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona, t. j. odôvodnenie schváleného pozmeňujúceho návrhu má nespornú právnu relevanciu.

Ustanovenie čl. 2 ods. 1 písm. zc) bolo následne opätovne novelizované, a to ústavným zákonom č. 232/2019 Z. z., s platnosťou 31. júla 2019 a účinnosťou 1. januára 2020. Návrh predložený do prvého čítania so zmenou čl. 2 ods. 1 písm. zc) nepočítal a novelizácia bola až výsledkom pozmeňujúcich návrhov v II. čítaní. Na rokovaní ústavnoprávneho výboru bol schválený návrh, aby pod osobnú pôsobnosť ústavného zákona patrili štatutári a členovia dozorných rád právnických osôb, ktorých do funkcie ustanovuje štát alebo právnická osoba s majoritnou účasťou štátu. Zmena bola odôvodnená nasledovne: „*Navrhuje sa preto stanovenie pravidla, aby sa ústavný zákon vzťahoval na tých členov orgánov obchodných spoločností, ktorých do funkcie ustanovuje štát alebo právnická osoba, v ktorej má majoritnú účasť štát. Ich úlohou a zodpovednosťou je presadzovanie verejného záujmu v týchto obchodných spoločnostiach.*“²³ Poslaneckým pozmeňujúcim návrhom bol tento bod vyňatý na osobitné hlasovanie, aby bolo možné schváliť rozšírenú verziu zmeny, s nasledovným odôvodnením: „*Navrhuje sa preto stanovenie pravidla, aby sa ústavný zákon vzťahoval na tých členov orgánov obchodných spoločností, ktorých do funkcie navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba, v ktorej má majoritnú majetkovú účasť štát. Návrh vychádza z pozmeňujúceho návrhu č. 2 zo*

²¹ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=459421>. [cit. 25. 03. 2020].

²² „*Navrhovanou zmenou sa sleduje riešiť možné obchádzanie účelu ústavného zákona v ďalších obchodných spoločnostiach, ktoré si zriaďujú materské spoločnosti.*“ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=462261>. [cit. 25. 03. 2020].

²³ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468289>. [cit. 25. 03. 2020].

*Spoločnej správy výborov, ktorý terminologicky spresňuje, aby pokrýval aj situácie, keď zástupcovia štátu alebo právnických osôb s majoritnou majetkovou účasťou štátu nie sú v príslušných orgánoch týmito subjektmi priamo ustanovení, ale sú nimi navrhnutí.*²⁴ Znamená to, že aj pri schválení pozmeňujúceho návrhu bolo cieľom delegovaného ústavodarcu, aby pod čl. 2 ods. 1 písm. zc) patrili vždy len členovia orgánov obchodných spoločností, spĺňajúcich ustanovené podmienky.

Zostáva určiť, či tento cieľ ostal zachovaný aj po poslednej novelizácii vykonanej ústavným zákonom č. 469/2019 Z. z., ktorý nadobudol platnosť 27. decembra 2019 a účinnosť o päť dní neskôr. Tejto novelizácii predchádzal návrh vlády na skrátené legislatívne konanie, odôvodnený nasledovne: „*Predložená novela ústavného zákona sa tiež týka o. i. aj tohto ustanovenia a navrhuje jeho zmenu z dôvodu, že posledná právna úprava rozširuje okruh verejných funkcionárov podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona na celý rad fyzických osôb ako členov orgánov právnických osôb, čo už v súčasnosti spôsobuje a do budúcnosti môže ešte viac zapríčiniť možnú nefunkčnosť dotknutých orgánov právnických osôb, osobitne pri obsadzovaní miest v dozorných a kontrolných orgánoch týchto obchodných spoločností.*“²⁵ Osobitná časť dôvodovej správy uvádza k samotnému návrhu novelizácie dve zásadné vety: „*Doterajší pojem „štatutárneho orgánu alebo členov štatutárneho orgánu“ sa rozširuje o „členov riadiaceho orgánu právnickej osoby“, čím sa reaguje na to, že takýto orgán existuje mimo rámec obchodných spoločností, na ktorých sa doteraz ústavný zákon primárne vzťahoval. Reaguje sa týmto na skutočnosť, že právnická osoba má viaceré právne formy a viaceré druhy riadiacich orgánov.*“²⁶ Týmto dvoma vetami sa dovedy jasný cieľ (pôsobnosť na obchodné spoločnosti) znejasnil, pretože popri obchodných spoločnostiach sa ústavodarcu zrazu rozhodol o doplnenie iných právnych foriem. Predseda výboru pre nezlučiteľnosť funkcií v rozprave uviedol: „*Pre upresnenie sme sa nakoniec dohodli aj či už s ministerstvom spravodlivosti, alebo ministerstvom hospodárstva na novej definícii, ktorá by mohla zahŕňať verejných funkcionárov vyslovene zastupujúcich štát a pokrývať takmer celé spektrum týchto zástupcov, pretože netýka sa to samozrejme len obchodných spoločností, či už akcioviek, eseročiek, ale týka*

²⁴ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468503>. [cit. 25. 03. 2020].

²⁵ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=474697>. [cit. 25. 03. 2020].

²⁶ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=474346>. [cit. 25. 03. 2020].

*sa to aj iných napríklad fondov, kde nebudú pokryté len štatutári, ale budú pokryté aj riadiace orgány týchto organizácií.*²⁷

Doterajší priebeh novelizácií čl. 2 ods. 1 písm. zc) v kombinácii s jeho zdôrazňovaným účelom (pôsobnosť na obchodné spoločnosti, neskôr zdôrazňovanie zastupovania štátu v obchodných spoločnostiach a iných právnych formách) svedčí v prospech interpretácie, že Národná rada nemala nikdy úmysel, aby sa čl. 2 ods. 1 písm. zc) vzťahoval na právnické osoby zriadené zákonom, akými sú aj Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť či Kancelária Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Pri subjekte uvedenom v čl. 2 ods. 1 písm. zc) je nevyhnutnou podmienkou to, aby bol člen jej daného orgánu „*priamo alebo nepriamo navrhovaný alebo ustanovený štátom alebo právnickou osobou so 100 % majetkovou účasťou štátu*“. Na to, aby sa zistilo, či určitá funkcia spadá pod režim čl. 2 ods. 1 písm. zc) by si preto Výbor Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií mal vždy položiť otázku, či je vo vzťahu k danej funkcii teoreticky možné (okrem prípadu zmeny príslušného všeobecne záväzného právneho predpisu), že by bol člen daného orgánu navrhnutý alebo ustanovený aj iným subjektom, ako je štát alebo právnická osoba so 100 % majetkovou účasťou štátu. Ak je v čo i len teoretickej rovine absolútne vylúčené, že by mohol byť člen daného orgánu navrhnutý alebo ustanovený aj iným subjektom, ale vždy a bez akejkoľvek výnimky bude navrhnutý alebo ustanovený priamo alebo nepriamo štátom, potom daná funkcia nemôže patriť pod režim čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o konflikte záujmov.

Pokiaľ by sme sa zamerali špecificky na prípad výkonného riaditeľa Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, v zmysle čl. 3 ods. 4 štatútu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť z 12. decembra 2019 platí, že výkonného riaditeľa kancelárie rady a zástupcu výkonného riaditeľa kancelárie rady vymenúva a odvoláva rada na návrh predsedu rady. Štatút nadväzuje na čl. 3 ods. 8 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., ktorý medzi výkonným riaditeľom a radou ako ústavným orgánom založil zodpovednostný vzťah. Bez zmeny tejto ústavnej normy nie je ani len teoreticky možné, aby bola výkonným riaditeľom osoba, ktorú by do funkcie ustanovil iný subjekt ako Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, čo je orgán, ktorého všetci členovia sú do funkcie ustanovení štátom. V zmysle čl. 3 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. volí každého z troch členov tohto ústavného orgánu parlament. Z tohto dôvodu zastávame názor, že analyzovaná funkcia nemôže patriť pod režim čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o konflikte záujmov. Rovnakú argumentáciu možno uplatniť aj pri Kancelárii Najvyššieho súdu Slovenskej

²⁷ Dostupné na <https://tv.nrsr.sk/transcript?id=218183>. [cit. 25. 03. 2020].

republiky, pretože túto štátnu rozpočtovú organizáciu v súlade s § 24a ods. 4 zákona č. 757/2004 Z. z. riadi a v jej mene vystupuje vedúci, ustanovovaný do funkcie predsedom najvyššieho súdu.

Pri zvolených dvoch príkladoch by k rovnakému výsledku viedlo aj posúdenie cez predpoklad racionálneho normotvorcu. Podľa čl. 2 ods. 1 písm. zn) ústavného zákona o konflikte záujmov je verejným funkcionárom aj vedúci Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, vedúci Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, vedúci Kancelárie verejného ochrancu práv, vedúci Kancelárie Súdnej rady Slovenskej republiky a vedúci Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky. Všetky tieto subjekty majú postavenie právnickej osoby. Pokiaľ by delegovaný ústavodarca chcel, aby patrili pod režim čl. 2 ods. 1 písm. zc), neurobil by ich zdĺhavý taxatívny výpočet v čl. 2 ods. 1 písm. zn). Ak by zároveň delegovaný ústavodarca chcel, aby bol verejným funkcionárom aj výkonný riaditeľ Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a vedúci Kancelárie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, nič mu nebránilo túto funkciu doplniť do logicky najvhodnejšieho ustanovenia, ktorým je práve čl. 2 ods. 1 písm. zn) ústavného zákona.

K opačnému výsledku vedie naopak interpretácia čl. 2 ods. 1 písm. zc) založená na striktnom jazykovom výklade. Ak je Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť alebo právnickou osobou a jej výkonného riaditeľa ustanovuje do funkcie nepriamo štát na základe voľby členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v parlamente, výkonný riaditeľ je od 1. januára 2020 verejným funkcionárom.

Voči striktnému jazykovému výkladu však možno použiť minimálne dva silné argumenty. Po prvé, v rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo všeobecnosti nachádzame prípady, keď zdôraznil, že súd nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Od doslovného znenia právneho textu sa dokonca musí odchýliť vtedy, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy.²⁸ Ústavný súd už tiež odkázal na známy názor Ústavného súdu Českej republiky z nálezu sp. zn. PL. ÚS 33/97: „*Naprosto neudržiteľným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nezdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“²⁹ Po druhé, špeciálne pri interpretácii ústavného zákona o konflikte záuj-

²⁸ Napríklad nález sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1. júla 2008.

²⁹ Pozri napríklad odôvodnenie uznesenia sp. zn. I. ÚS 334/2011 zo 14. septembra 2011.

mov ústavný súd preukázateľne preferuje pred striktným jazykovým výkladom iné metódy, predovšetkým teleologický výklad. Poukázať možno práve na čl. 7 ods. 1: „*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 funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok.*“ Zjavnou nedôslednosťou delegovaného ústavodarcu sa do znenia ústavnej normy obsiahnutej v čl. 7 ods. 1 dostali slová „*pocas jej výkonu*“. Použitím striktného jazykového výkladu nás tieto slová vedú k záveru, že deklaračná povinnosť verejných funkcionárov platí len (i) pri ujatí sa výkonu verejnej funkcie, a (ii) každý rok, kedy je verejný funkcionár vo funkcii. V momente, keď verejný funkcionár prestane byť vo verejnej funkcii už deklaračnú povinnosť nemá, pretože to vylučujú slová „*pocas jej výkonu*“. Posledné obdobie vo verejnej funkcii, pri ktorom sa dá predpokladať povinnosť čo najpozornejšej verejnej kontroly, tým pádom ostáva mimo rámca ústavnej úpravy konfliktu záujmov. Význam slov „*pocas jej výkonu*“ by sa *prima facie* javil tak zřejmý, že interpretujúcemu orgánu neostane nič iné ako maximálne neformálne pokarhanie delegovaného ústavodarcu za znenie čl. 7 ods. 1. Avšak samotné plénum ústavného súdu sa v zjednocujúcom stanovisku PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010 uznieslo sa na tom, že verejný funkcionár má po skončení výkonu funkcie povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 za dobu výkonu funkcie v kalendárnom roku, v ktorom skončil aktívny výkon funkcie, do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roku. Táto povinnosť platí, aj keď ide o veľmi krátku dobu výkonu funkcie, napríklad štyri kalendárne dni.³⁰ Striktný jazykový výklad čl. 2 ods. 1 písm. z) by preto nemal byť uplatnený.

2.3 Rozšírenie osobnej pôsobnosti zákonom spred 1. januára 2020 (?)

Ako sme spomenuli v úvode, ústavný zákon o konflikte záujmov v znení spred 1. januára 2020 obsahoval v čl. 2 ods. 1 taxatívny výpočet funkcií, na ktoré sa vzťahuje jeho osobná pôsobnosť, pričom jej rozširovanie nebolo možné zákonodarnou činnosťou Národnej rady. Od 1. januára 2020 došlo k zmene a osobná pôsobnosť sa v súlade s čl. 2 ods. 1 písm. z) môže rozšíriť na funkcie ustanovené zákonom. Interpretačný problém nastane vtedy, keď sa v právnom poriadku nachádzajú zákony, ktoré nadobudli účinnosť pred 1. januárom 2020

³⁰ Uznesenie sp. zn. III. ÚS 533/2012 z 30. októbra 2012.

a o určitých funkciách uvádzajú, že predstavujú verejné funkcie. Identifikovali sme štyri zákony používajúce takúto formuláciu.

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 258/1993 Z. z. o Železničiach Slovenskej republiky sú orgánmi železníc správna rada a generálny riaditeľ. Ústavný zákon o konflikte záujmov na funkciu generálneho riaditeľa železníc explicitne odkazuje v čl. 2 ods. 1 písm. zh). Zákon č. 258/1993 Z. z. v § 5 ods. 6 druhej vete uvádza, že členstvo v správnej rade je verejnou funkciou. Formuláciu „*členstvo v rade je verejnou funkciou*“ používa ďalej § 7 ods. 1 tretia veta zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach. Radou je v zmysle § 4 ods. 3 zákona č. 250/2012 Z. z. Regulačná rada ako jeden z orgánov Úradu pre reguláciu sieťových odvetví. Ústavný zákon o konflikte záujmov sa na členov tohto orgánu vzťahuje vďaka svojmu čl. 2 ods. 1 písm. za). Tretím identifikovaným prípadom je § 13 ods. 4 prvá veta zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Podľa neho je členstvo v Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán verejnou funkciou. Keďže štátna komisia bola zriadená s účinnosťou od 1. júla 2015, ústavná úprava konfliktu záujmov spred 1. januára 2020 ju nemohla explicitne zmieňovať a nestalo sa tak ani po troch ústavných novelizáciách z roku 2019. Posledným identifikovaným prípadom je § 77 ods. 11 druhá veta zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách. V zmysle tohto ustanovenia je verejnou funkciou členstvo v Rade Úradu pre reguláciu hazardných hier.

Zastávame názor, že pokiaľ zákonodarca po 1. januári 2020 v určitom zákone použije formuláciu „*členstvo je verejnou funkciou*“, bez potreby ďalšieho upresnenia tým napĺňa čl. 2 ods. 1 písm. zp) ústavného zákona o konflikte záujmov a osobná pôsobnosť tohto predpisu sa tým rozšíri. Vychádzame z používania pojmu „verejná funkcia“ na viacerých miestach ústavnej úpravy konfliktu záujmov, predovšetkým v čl. 1 písm. b): „*Tento ústavný zákon ustanovuje (...) povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie (...)*“. Rovnako vychádzame z potreby zachovania terminologickej jednotnosti a zrozumiteľnosti právneho poriadku. Ak tento pojem použil zákonodarca pred 1. januárom 2020, urobil tak podľa všetkého z dôvodu právnej istoty osôb vykonávajúcich dané funkcie v nadväznosti na pracovnoprávnu legislatívu, ktorá pojem „*verejná funkcia*“ používa taktiež. Výkon verejnej funkcie patrí k prekážkam z dôvodov všeobecného záujmu a je tak prekážkou v práci.³¹ Zákonodarca je prirodzene oprávnený v zákone

³¹ Pozri § 136 ods. 2 a § 137 ods. 2 Zákonníka práce.

určiť, že funkcia nepredstavuje verejnú funkciu podľa čl. 2 ods. 1 písm. zp) ústavnej úpravy, čím jej aplikáciu vylúči.³²

2.4 Výška pokuty za porušenie ústavnej úpravy pri nových verejných funkcionároch a jej výpočet

Delegovaný ústavodarca spojil s nesplnením alebo porušením povinnosti alebo obmedzenia ustanovených ústavným zákonom obligatórny právny následok vo forme sankcie – pokuty, prípadne straty mandátu alebo verejnej funkcie. Finančná pokuta plní preventívny účel, sankcia v podobe straty mandátu alebo verejnej funkcie má zase represívny účel.³³ Výška finančnej pokuty sa vypočítava ako násobok mesačného platu verejného funkcionára a v závislosti od článku, ktorý bol porušený. Napríklad pri podaní oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov s nepravdivými údajmi (rozpor s čl. 7) je finančná pokuta vo výške trojnásobku mesačného platu verejného funkcionára, kým pri porušení čl. 4 je dohľadový orgán povinný ju uložiť až vo výške dvanásťnásobku.³⁴ Ústavná úprava definuje mesačný plat v čl. 9 ods. 16 a 17 ako jednu dvanástinu z ročného príjmu verejného funkcionára za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie. Ak je mesačný plat verejného funkcionára podliehajúceho výboru pre nezlučiteľnosť funkcií nižší ako priemerná mesačná nominálna mzda zamestnanca v hospodárstve za predchádzajúci kalendárny rok, pri výpočte sa vychádza z tejto priemernej mzdy za uplynulý kalendárny rok.

Problém pri takomto spôsobe výpočtu nastáva, keď daná funkcia nebola ústavnou úpravou pred 1. januárom 2020 považovaná za verejnú funkciu a tým pádom ročný príjem za „výkon verejnej funkcie“ nebol žiadny. Text nadväzujúcej normy by pri striktnom jazykovom výklade mohol byť aplikovaný vtedy, ak by obsahoval alternatívu „*ak je mesačný plat nižší ako priemerná mesačná mzda (...) alebo žiadny*“. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu je známe rozhodnutie týkajúce sa pokuty pre verejného funkcionára, ktorý za výkon funkcie nepoberal žiadnu finančnú odmenu. Dňa 31. januára 2008 uložil výbor pre nezlučiteľnosť funkcií pokutu členke súdnej rady z dôvodu nepodania oznámenia v zmysle čl. 7 ústavného zákona. Podľa v tom čase platného a účinného § 8 ods. 1 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade nebola

³² Za predpokladu, že daná funkcia nie je uvedená v čl. 2 ods. 1 písm. a) až zo) ústavnej úpravy, keďže by to odporovalo pravidlu *lex superior derogat legi inferiori*.

³³ Nález sp. zn II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014, bod 16 alebo nález sp. zn. I. ÚS 667/2016 z 30. novembra 2016, bod 19.

³⁴ Pozri čl. 9 ods. 10 ústavného zákona o konflikte záujmov.

funkcia v tomto orgáne spojená s nárokom na odmenu. Na túto námietku verejného funkcionára reagoval ústavný súd nasledovne: „*Ústavný súd sa nestotožňuje s názorom navrhovateľky, podľa ktorého v prípadoch, ak verejný funkcionár nepoberá za výkon verejnej funkcie žiadnu finančnú odmenu, tak mu nemôže byť ani uložená pokuta podľa príslušných ustanovení ústavného zákona. Podľa názoru ústavného súdu je čl. 9 ods. 16 ustanovujúci mechanizmus určenia výšky pokuty u verejných funkcionárov, ktorých mesačný plat je nižší ako priemerná nominálna mesačná mzda v hospodárstve SR, aplikovateľný aj na prípad členov súdnej rady.*“ Ústavný súd pripustil, že sa dopúšťa extenzívneho výkladu, no zároveň podotkol, že ak by porušovanie povinností a obmedzení ustanovených verejným funkcionárom, ktorí podliehajú pod osobnú pôsobnosť nebolo možné vo vzťahu k niektorým z týchto verejných funkcionárov sankcionovať uložením pokuty, tak by nebolo možné naplniť ani účel ústavného zákona: „*Vo vzťahu k členom súdnej rady by ústavný zákon mal charakter imperfektného právneho predpisu deklaratórnej povahy.*“³⁵ Ústavný súd uprednostnil extenzívny výklad napriek tomu, že jeho tvrdenie o dôsledku opačnej interpretácie nie je úplne korektné. Je pravdou, že verejnému funkcionárovi bez nároku na odmenu za výkon svojej funkcie by nemohla byť uložená finančná pokuta pri prvom porušení ústavnej úpravy. Rozhodnutie dohľadového orgánu pri porušení ústavnej úpravy takýmto verejným funkcionárom by obsahovalo výrok, odôvodnenie a poučenie, bez povinnosti zaplatiť finančnú pokutu. Zároveň by sa však malo doplniť, že pri druhom porušení ústavnej úpravy nasleduje sankcia straty verejnej funkcie v súlade s čl. 9 ods. 8. Napriek tomu interpretoval ústavný súd text extenzívne. Je preto možné, že rovnaký prístup by zvolil aj pri osobách, ktoré sa stali verejnými funkcionármi po 1. januári 2020, pokiaľ by im výbor pre nezlučiteľnosť funkcií uložil finančnú sankciu a využili by možnosť nechať ju preskúmať ústavným súdom.

2.5 Konflikt ústavných noriem z dvoch rôznych nepredpokladaných ústavných zákonov

Ako uvádza L. Orosz, prehľadné štruktúrne usporiadanie ústavných noriem a ústavných predpisov, ich zrozumiteľnosť, vzájomná neprotirečivosť a vnútorná vyváženosť tvoria základné kritérium kvality ústavných predpisov a sú zároveň vitálnymi predpokladmi efektívneho plnenia všetkých kľúčových funkcií ústavy a ostatných ústavných predpisov. Zabezpečovanie vnútornej kompatibility ústavných noriem

³⁵ Uznesenie sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008.

je zvlášť zložitá v podmienkach existencie „polylegálnej ústavy“.³⁶ Rozšírenie osobnej pôsobnosti ústavného zákona o konflikte záujmov sa dotklo aj tejto problematiky. Ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. sa totiž osobná pôsobnosť rozšírila aj na členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, zriadenej ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. Hoci ústava jeho vydanie explicitne nepredpokladá, ústavný súd ho vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti nespochybnil, práve naopak. Nazýva ho finančnou ústavou,³⁷ Radu pre rozpočtovú zodpovednosť kladie na rovnakú úroveň ako orgány zriadené ústavou,³⁸ v rámci svojich odôvodnení odkazuje na jej hodnotenia³⁹ a dodáva: „*Rovnako tak má ústavný súd primeraný rešpekt k základnému cieľu sledovanému ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. (...), ktorým je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti finančného hospodárenia Slovenskej republiky.*“⁴⁰

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. obsahuje v čl. 3 ods. 4 podmienky nezlučiteľnosti funkcie člena Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Medzi nezlučiteľnými funkciami je aj funkcia štatutárneho orgánu v obchodnej spoločnosti. Podmienky nezlučiteľnosti vymenúva aj čl. 5 ústavného zákona o konflikte záujmov. Podľa jeho čl. 5 ods. 3 nesmie byť verejný funkcionár okrem iného štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej na výkon podnikateľskej činnosti. Z tohto zákazu zároveň ustanovuje výnimky. Jednou z nich je v súlade s čl. 5 ods. 4 písm. b) zastupovanie štátu v orgánoch právnických osôb s majetkovou účasťou štátu. Ak chce verejný funkcionár z tejto výnimky benefitovať, musí sa pri výkone funkcie v orgáne právnickej osoby zdržať poberania odmien a iných finančných plnení. Povoleným je len poberanie náhrady preukázaných výdavkov s výkonom tejto funkcie. Pri takýchto dvoch vzájomne kolidujúcich ústavných normách je interpretačne sporné, aký je vlastne obsah uložených povinností. Predstavme si, že štát by mal záujem na tom, aby bol jedným z členov predstavenstva akciovej spoločnosti so 100 %

³⁶ OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. s. 99.

³⁷ Bod 114 nález sp. zn. PL. ÚS 13/2012 z 19. júna 2013.

³⁸ Bod 36., časť III. B z odôvodnenia uznesenia sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012: „*Ústavný súd pod veľkou mocí nerozumie len formálne rozdelenie na moc zákonodarnú, moc výkonnú a moc súdnu, ktorým sa s ohľadom na obsah ústavy napokon ani nevyčerpávajú všetky ústavou zriadené štátne orgány, pretože nezahŕňa napr. postavenie Národnej banky Slovenska, Najvyššieho kontrolného úradu, prokuratúry, verejného ochrancu práv či Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.*“

³⁹ Pozri časť X.3 „Ostatní adresáti napadnutej právnej úpravy“, bod 77. z odôvodnenia nález sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018.

⁴⁰ Nález sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. novembra 2015.

majetkovou účasťou štátu na základe svojich odborných schopností člen Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.⁴¹ Ten by vykonával svoju ďalšiu funkciu iba s poberaním preukázaných výdavkov, ktoré sú s výkonom spojené. Čl. 3 ods. 4 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. takého členstvo v štatutárnom orgáne zakazuje, čl. 5 ods. 4 písm. b) v spojení s čl. 5 ods. 5 ústavného zákona o konflikte záujmov ho naopak povoľuje. Riešenie konfliktu by malo spočívať vo využití tzv. derogačných interpretačných pravidiel. Pomocou nich je možné vylúčiť uplatnenie príslušného aktu (časti, ustanovenia) pri riešení konkrétnej veci.⁴²

Prvým z nich je *lex superior derogat legi inferiori*. Pre konflikt noriem nachádzajúcich sa v dvoch ústavných zákonoch je nepoužiteľné, pretože z hľadiska právnej sily nie je rozdiel medzi ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. a ústavným zákonom o konflikte záujmov. Ďalším derogačným pravidlom je *lex specialis derogat legi generali*. Ústavný zákon o konflikte záujmov je podľa ústavného súdu vo vzťahu k ústave predpisom *lex specialis*.⁴³ Je ním však aj vo vzťahu k ústavnému zákonu č. 493/2011 Z. z.?

Odpoveď sa podľa našej mienky nachádza v čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o konflikte záujmov: „*Verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov.*“ Podľa tejto normy sú všeobecné pravidlá nezlučiteľnosti týkajúce sa konkrétnej verejnej funkcie súčasťou samotnej ústavy alebo príslušného zákona. Voči ústave preto majú ďalšie podmienky nezlučiteľnosti v čl. 5 ods. 2 až 6 charakter *lex specialis*. Avšak v čl. 5 ods. 1 sa spomína ústava a zákony, nie ústavné zákony, hoci v čase schvaľovania ústavného zákona o konflikte záujmov si ich existencie musel byť delegovaný ústavodarca vedomý. Pokiaľ sú preto ďalšie podmienky nezlučiteľnosti smerujúce výlučne voči jednému typu verejného funkcionára (členovi Rady pre rozpočtovú zodpovednosť) súčasťou čl. 3 ods. 4 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., pri vzájomnej interakcii s ústavným zákonom o konflikte záujmov je *lex specialis* práve ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. Nemali by sme sa ale bez ďalšieho uspokojiť s týmto záverom, lebo medzi derogačné interpretačné pravidlá patrí aj *lex*

⁴¹ Nie je neobvyklé, keď je verejný funkcionár, ktorý má zodpovednosť za činnosť významného orgánu verejnej moci, zároveň členom štatutárneho orgánu obchodnej spoločnosti so 100 % majetkovou účasťou štátu, pokiaľ je táto obchodná spoločnosť nenáročná na fungovanie. Príkladom je členstvo vtedajšieho ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky od júla 2014 do novembra 2014 v predstavenstve Spoločnosti pre zavedenie unitárneho systému verejného zdravotného poistenia a. s. Pozri <http://www.orsr.sk/vypis.asp?ID=257773&SID=2&P=1>.

⁴² PRUSÁK, J. Teória práva. Druhé vydanie. Bratislava: VO PraFUK, 2001, s. 231.

⁴³ Uznesenie sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012, bod 4. 2

posterior derogat legi priori. Na prvý pohľad je predpisom *lex posterior* ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, prijatý v roku 2011. Je pravdou, že ústavný zákon o konflikte záujmov bol prijatý v roku 2004. Funkcia člena Rady pre rozpočtovú zodpovednosť sa zakotvila pod jeho osobnú pôsobnosť na základe ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. Preto považujeme za *lex posterior* novelizované znenie ústavného zákona o konflikte záujmov, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2020. Práve toto novelizované znenie odráža aktuálnejšiu vôľu delegovaného ústavodarcu. Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. doposiaľ novelizovaný nebol.

Výsledkom aplikácie derogačných pravidiel na konflikt ústavných noriem z dvoch ústavných zákonov je preto konflikt pravidla *lex specialis* s pravidlom *lex posterior*. Teória práva uznáva prednosť prvej zásady, čo formuluje ako pravidlo *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.⁴⁴ V konečnom dôsledku by to znamenalo, že člen Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nesmie byť členom štatutárneho orgánu právnickej osoby so 100 % majetkovou účasťou štátu zriadenej na výkon podnikateľskej činnosti, v ktorej by túto funkciu vykonával bez poberania finančného plnenia, iba s náhradou preukázaných výdavkov spojených s výkonom funkcie.

Záver

Osobitná právna úprava, ktorej účelom je ochrana verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, sa v slovenskom právnom poriadku nachádza už takmer dvadsaťosem rokov. Kým na začiatku sa jej osobná pôsobnosť vzťahovala iba na dve funkcie (poslancov parlamentu a členov vlády),⁴⁵ z ďalšieho legislatívneho vývoja je zrejmé, že sa vytvorila preferencia rozširovania osobnej pôsobnosti, ktorej výsledkom je možnosť lepšej verejnej kontroly činnosti verejných funkcionárov. Ústavným zákonom č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov sa osobná pôsobnosť rozšírila o ďalších jedenásť funkcií a ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ďalších devätnásť funkcií. K rozšíreniu osobnej pôsobnosti o osem funkcií prispel ústavný zákon

⁴⁴ Pozri WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 82 a 83 a tam citovanú literatúru, ďalej AARNIO, A.: *The Rational as Reasonable: A Treatise on Legal Justification*. Dordrecht: Springer Netherlands, 1987, s. 98 alebo OPAŁEK, K., WRÓBLEWSKI, J.: *Zagadnienia teorii prawa*. Varšava: Panstwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969, s. 101.

⁴⁵ Pozri § 1 zákona č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu.

č. 545/2005 Z. z.⁴⁶ Ak sa preto delegovaný ústavodarca vydal v roku 2019 rovnakým smerom, voči samotnému rozširovaniu osobnej pôsobnosti výhrady nemáme. Napokon, zverejňovanie majetkových pomerov verejných funkcionárov má preventívny charakter vo vzťahu k riadnemu výkonu verejnej funkcie, keďže na jeho základe je možné monitorovať majetkové prírastky, čím sa vytvorili nielen lepšie podmienky pre odrazenie týchto osôb od páchania protiprávnej činnosti, ale aj pre ich vlastnú ochranu pred krivými obvineniami.⁴⁷ Výhrady sa však musia objaviť vždy, ak je právna úprava na viacerých miestach nejasná, čo platí obzvlášť pre ústavnú úpravu ukladajúcu povinnosti a obmedzenia fyzickým osobám, na ktorú nadväzujú aj iné všeobecne záväzné právne predpisy.⁴⁸ Pri nejasných ustanoveniach právnej úpravy konfliktu záujmov by nemala byť zvolená interpretácia založená na striktnom jazykovom výklade, ako to vyplýva aj zo zjednocujúceho stanoviska pléna ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010. Interpretujúci dohľadový orgán by preto nemal opomínať pôvodný úmysel tvorcov jednotlivých ústavných novelizácií, pokiaľ ho možno zo sprievodných dokumentov identifikovať, a ani účel samotného ústavného zákona o konflikte záujmov.

Použitá literatúra

1. AARNIO, A.: *The Rational as Reasonable: A Treatise on Legal Justification*. Dordrecht: Springer Netherlands, 1987. 276 s. ISBN 978-90-277-2276-8.
2. GALANDA, M. - OROSZ, L. - PIROŠÍK, V. *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*. Bratislava : Róbert Vico – vydavateľstvo, 2001, 26 s. ISBN 80-89041-13-2.
3. HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: *Právny obzor*, 2011, roč. 94, č. 4, s. 365-377. ISSN 0032-6984.
4. OPAŁEK, K. - WRÓBLEWSKI, J.: *Zagadnienia teorii prawa*. Varšava: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1969, 384 s.
5. OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. s. 9-127. ISBN 978-80-7097-774-4.

⁴⁶ Pozri novelizačné body 1 a 2 ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.

⁴⁷ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, s. 12. Dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>. [cit. 25.03.2020].

⁴⁸ Napríklad § 4 ods. 2 písm. d) a ods. 4 písm. f) zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora.

6. POTÁŠCH, P. - HAŠANOVÁ, J.: *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, 362 s. ISBN 978-80-740-422-3.
7. PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Druhé vydanie. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, 331 s. ISBN 80-7160-146-2.
8. WINTR, J.: *Metody a zásady interpretácie práva*. Praha: Auditorium, 2013, 229 s. ISBN 978- 808-7284-360.

Použité rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky

1. Nález sp. zn. III. ÚS 24/07 zo 17. apríla 2007
2. Nález sp. zn. IV. ÚS 177/07 z 25. októbra 2007
3. Nález sp. zn. II. ÚS 78/07 z 11. decembra 2007
4. Uznesenie sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008
5. Nález sp. zn. I. ÚS 92/07 z 5. júna 2008
6. Nález sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1. júla 2008
7. Uznesenie sp. zn. III. ÚS 172/08 z 24. septembra 2008
8. Uznesenie sp. zn. III. ÚS 107/2010 z 20. apríla 2010
9. Uznesenie sp. zn. IV. ÚS 460/2010 z 20. decembra 2010
10. Uznesenie sp. zn. I. ÚS 334/2011 zo 14. septembra 2011
11. Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012
12. Uznesenie sp. zn. III. ÚS 533/2012 z 30. októbra 2012
13. Uznesenie sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012
14. Nález sp. zn. PL. ÚS 13/2012 z 19. júna 2013
15. Nález sp. zn. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014
16. Nález sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. novembra 2015
17. Nález sp. zn. I. ÚS 667/2016 z 30. novembra 2016
18. Nález sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018
19. Nález sp. zn. II. ÚS 89/2018 z 26. apríla 2018