



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 291/2023-32

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara (sudca spravodajca) 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 o návrhu navrhovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] zastúpenej JUDr. Ernestom Botkom, advokátom, M. R. Štefánika 3, Nové Zámky, proti rozhodnutiu Obecného zastupiteľstva obce [REDAKOVANÉ] č. 33/13032023 z 13. marca 2023 takto

r o z h o d o l :

1. Rozhodnutie Obecného zastupiteľstva obce [REDAKOVANÉ] č. 33/13032023 z 13. marca 2023 **z r u š u j e** a vec **v r a c i a** Obecnému zastupiteľstvu obce [REDAKOVANÉ] na ďalšie konanie.
2. Obecné zastupiteľstvo obce [REDAKOVANÉ] **j e p o v i n n é** nahradiť navrhovateľke trovy konania **530,86 eur** a zaplatiť právnomu zástupcovi navrhovateľky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh navrhovateľky a skutkový stav veci

1. Navrhovateľka sa návrhom doručeným ústavnému súdu 5. mája 2023 domáha preskúmania rozhodnutia Obecného zastupiteľstva obce [REDAKOVANÉ] (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) č. 33/13032023 z 13. marca 2023 vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Žiada zrušiť napadnuté rozhodnutie a vec vrátiť obecnému zastupiteľstvu na ďalšie konanie. Súčasne žiada priznanie trov právneho zastúpenia.
2. Z príloh pripojených k návrhu vyplýva, že obecné zastupiteľstvo uznesením č. 6/27012023 z 27. januára 2023 (ďalej len „uznesenie o začatí konania“) začalo z vlastnej iniciatívy konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“). Z napadnutého rozhodnutia obecného zastupiteľstva vyplýva, že navrhovateľka sa k uzneseniu o začatí konania vyjadrila podaním z 28. februára 2023, v ktorom uznala, že od ujatia verejnej funkcie 27. decembra 2010

do 28. novembra 2022 (ďalej len „obdobie výkonu verejnej funkcie“) ani raz nepodala písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov za predchádzajúci kalendárny rok (ďalej len „oznámenie“), odôvodňujúc to tým, že obecné zastupiteľstvo počas výkonu verejnej funkcie nezriadilo Komisiu na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „komisia“) a z toho dôvodu nemala možnosť podať oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok.

3. Vo veci navrhovateľky obecné zastupiteľstvo rozhodlo napadnutým rozhodnutím z 13. marca 2023 tak, že nesplnením povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona tým, že počas obdobia výkonu verejnej funkcie ani raz nepodala oznámenie, jej obecné zastupiteľstvo podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) ústavného zákona uložilo pokutu za celé predchádzajúce obdobia výkonu verejnej funkcie starostky obce v sumách uvedených pod písm. a) až l) v napadnutom rozhodnutí v celkovej výške 19 245,93 eur, ktorá zodpovedá výške mesačného platu za nepodanie písomného oznámenia.

II.

Argumentácia navrhovateľky

4. Podstatou návrhu navrhovateľky je jej tvrdenie, že obecné zastupiteľstvo počas výkonu jej verejnej funkcie komisiu nezriadilo a nemala komu odovzdať písomné oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Kreovanie ani návrh na zriadenie komisie neboli povinnosťou ani kompetenciou navrhovateľky. Navrhovateľka popiera, že by svojím konaním pri zostavovaní programu zasadnutia obecného zastupiteľstva (nenavrhnutím zriadenia komisie či vynechaním bodu návrhu na zriadenie komisií z programu zasadnutia) spôsobila protiprávny stav, v dôsledku ktorého nebola zriadená komisia. Uvádza, že poslanci vždy odmietli zriadenie akýchkoľvek ďalších orgánov, ktoré by mohlo obecné zastupiteľstvo podľa § 10 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) ustanoviť. Nesúhlasí s tvrdením obecného zastupiteľstva, že mohla protiprávnemu stavu predísť alebo to napraviť, keďže zriaďovanie komisie patrí do výlučnej kompetencie obecného zastupiteľstva, a rovnako nesúhlasí s tým, že tak mohla učiniť aspoň podaním jednotlivých oznámení do podateľne obecného úradu. Pre úplnosť dodáva, že nové obecné zastupiteľstvo zriadilo komisiu, a preto si svoju povinnosť podľa § 7 ods. 1 ústavného zákona za predchádzajúci rok splnila. Z napadnutého rozhodnutia jej nie je zrejmé, či dané oznámenie za kalendárny rok 2022 bolo akceptované, a v kladnom prípade spochybňuje výšku uložených pokút pod písm. a) napadnutého rozhodnutia s tým, že ide o sankciu vypočítanú ako 1/12 jej ročného príjmu za kalendárny rok 2021.

5. Navrhovateľka namieta:

a) nenáležite odôvodnenú výrokovú časť napadnutého rozhodnutia, najmä čo sa týka výšky uložených pokút, odôvodňujúc to nemožnosťou preverenia, či výška týchto pokút bola uložená v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. a) a čl. 9 ods. 5 ústavného zákona, keďže z výrokovej časti je možné vyčítať len samotnú výšku uložených pokút, ktoré majú byť uložené v zmysle zásad v čl. 9 ods. 16 ústavného zákona. V súvislosti s uložením výšky jednotlivých pokút namieta tiež nesprávnosť odvolávania sa na čl. 9 ods. 15 ústavného zákona;

b) nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia [s odkazom na § 239 ods. 2 písm. b) 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“)];

c) úplne jednoznačne nesprávne a nedostatočne zistený skutkový stav obecným zastupiteľstvom;

d) formálnu vadu napadnutého rozhodnutia z dôvodu jeho nesúlady so zákonom o obecnom zriadení, pretože je opatrený podpisom predsedu komisie, pričom podľa názoru navrhovateľky uvedené rozhodnutie mala podpísať terajšia starostka obce. Napadnuté rozhodnutie je nezákonné, a tým aj rozporné s § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení.

6. Navrhovateľka v súvislosti s uložením pokuty za každý kalendárny rok, ktorý vykonávala funkciu starostky, poukazuje na nález ústavného súdu č. k. I. ÚS 356/2021 z 20. októbra 2021, ktorý rieši trvanie sankčnej zodpovednosti verejných funkcionárov. Tvrdí, že v ústavnom zákone nie je explicitne riešené, aké dlhé obdobie je možné osobu dozadu sankcionovať, a súčasne vyjadruje svoje presvedčenie, že pri absencii konkrétnej úpravy je možné spätne uložiť finančnú sankciu najviac za obdobie, ktoré ešte nie je premlčané alebo v lehote, ktorá vyplýva z premlčacej lehoty možnosti uložiť sankcie za spáchanie správneho deliktu.

III.

Vyjadrenie obecného zastupiteľstva a replika navrhovateľky

III.1. Vyjadrenie obecného zastupiteľstva:

7. Obecné zastupiteľstvo prostredníctvom starostky obce doručilo ústavnému súdu 15. júna 2023 vyjadrenie, v ktorom polemizuje a spochybňuje dôvodnosť jednotlivých argumentov navrhovateľky v jej návrhu takto:

7.1. k námietke týkajúcej sa výšky uloženej pokuty a jej vyčíslenia uvádza, že ide o námietku účelovú, pretože výška uloženej pokuty a jej vyčíslenie bola určená na podklade ustanovení ústavného zákona (čl. 9 ods. 10, čl. 9 ods. 16) za každé jedno porušenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona a v obsahu odôvodnenia rozhodnutia je pokuta rozpisovaná na jej časti za jednotlivé roky, v ktorých došlo k porušeniu zákonnej povinnosti;

7.2. námietku týkajúcu sa nepreskúmateľnosti rozhodnutia považuje za absolútne účelovú a právne irelevantnú, pretože rozhodnutie bolo náležite odôvodnené, obsahuje všetky formálne a obsahové náležitosti vrátane poučenia o opravnom prostriedku;

7.3. k námietke týkajúcej sa nedostatočne zisteného skutkového stavu konštatuje, že aj táto je účelová a nepodložená, pretože je nesporné, že navrhovateľka v predmetnom období výkonu verejnej funkcie bola verejným funkcionárom (starostkou) a rovnako je nesporné, že povinnosť podať oznámenie si ani raz nespĺnila, čo potvrdila aj vo svojom vyjadrení, ako aj v návrhu. V súvislosti s obranou navrhovateľky o nezriadení príslušnej komisie, ktorej by mohla podať oznámenie, odkazuje na príslušnú časť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia;

7.4. k námietke týkajúcej sa formálnej vady – podpisu rozhodnutia tvrdí, že ide o subjektívny názor navrhovateľky, ktorý nemá oporu v zákone. Vysvetľuje, že vydanie rozhodnutia je súčasťou, resp. vyvrcholením konania, t. j. rozhodnutie vydáva obecné zastupiteľstvo, nie starosta, a dodáva, že ak by platnosť rozhodnutia, ktorým sa ukladá pokuta starostovi, bola podmienená súčinnosťou starostu, resp. jeho podpisom, mohlo by dôjsť k prietahom v konaní alebo aj k zamedzeniu uloženia pokuty.

8. V závere uzatvára, že napadnuté rozhodnutie je platné, bolo vydané v súlade s platnými právnymi predpismi, na základe riadne zisteného skutkového stavu. Z toho dôvodu žiada ústavný súd, aby napadnuté rozhodnutie obecného zastupiteľstva potvrdil.

III.2. Replika navrhovateľky:

9. Navrhovateľka vo svojom vyjadrení doručenom ústavnému súdu 23. júna 2023 zotrváva na svojich skutkových a právnych zisteniach, resp. na odôvodneniach/námietkach týkajúcich sa výšky a vyčíslenia pokuty, nepreskúmateľnosti rozhodnutia, nedostatočného zistenia skutkového stavu veci a nesprávneho právneho posúdenia celej veci. Trvá na tom, že všeobecne jednotlivé komisie zriaďuje obecné zastupiteľstvo. Vysvetľuje svoju snahu zaradiť do programu schôdze aj otázku zriadenia príslušných komisií vždy minimálne na prvom zasadnutí nového zastupiteľstva, ktoré vzišli z aktuálnych volieb. Po negatívnej odozve poslancov obecného zastupiteľstva už na zriadení komisií netrvala. Dodáva, že sa snažila vysvetliť poslancom význam, na čo sa majú zriadiť a zamerať. Viac vo veci urobiť nemohla a ani nevedela. Akonáhle si však obecné zastupiteľstvo zriadilo príslušnú komisiu, svoju povinnosť si splnila. V závere uvádza, že trvá na všetkých ďalších výhradách, rozhodnutie obecného zastupiteľstva nie je súladné so zákonom, bolo vydané v rozpore s príslušnými ustanoveniami zákona s tým, že ju poškodzuje na jej právach.

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

10. 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).

IV.1. K nezriadenej komisii obecného zastupiteľstva:

11. K prvému okruhu ťažiskovej argumentácie navrhovateľky (bod 4 tohto uznesenia) ústavný súd uvádza, že medzi stranami nie je sporný skutkový stav veci, že navrhovateľka bola verejným funkcionárom v zmysle čl. 1 písm. o) ústavného zákona a že počas obdobia výkonu verejnej funkcie od 27. decembra 2010 do 28. novembra 2022 ani raz nepodala oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Spornou otázkou právneho charakteru medzi stranami však bolo, či nezriadenie komisie obecného zastupiteľstva počas výkonu verejnej funkcie navrhovateľky jej bránilo v odovzdaní písomného oznámenia, a teda v nesplnení povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Navrhovateľka argumentuje, že nemala komu odovzdať písomné oznámenie, zriadenie komisie nebolo v jej kompetencii a poslanci vždy odmietli zriadenie akýchkoľvek orgánov. Obecné zastupiteľstvo v odôvodnení napadnutého rozhodnutia naproti tomu tvrdí, že navrhovateľka sa ani len nepokúsila splniť si svoju povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona ani podaním oznámenia do podateľne obecného úradu, ktorý podľa § 16 ods. 1 zákona o obecnom zriadení zabezpečuje administratívnu agendu orgánov obce.

12. Ústavný súd prisvedčuje argumentácii navrhovateľky, podľa ktorej nie je zriadenie komisie povinnosťou starostu obce, ktorá by mu výslovne vyplývala z ústavného zákona, prípadne z iného právneho predpisu. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na § 15 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obecné zastupiteľstvo *môže* zriaďovať komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány.

13. Z argumentácie navrhovateľky možno vyvodit', že v podstate spochybňuje svoju zodpovednosť za porušenie ústavného zákona z dôvodu nezriadenia komisie, ktorej fakultatívne zriadenie je v právomoci obecného zastupiteľstva. Základnou otázkou, ku ktorej musí ústavný súd v kontexte s navrhovateľkinou námietkou o tom, že „nemala komu odovzdať písomné oznámenie“, zaujať postoj, je otázka, či sa verejný funkcionár môže zbaviť zodpovednosti za nesplnenie povinnosti verejného funkcionára podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona tým, že nie je zriadený orgán (ktorého zriadenie je fakultatívne a ktorého zriadenie nie je povinnosťou starostu), ktorému podľa čl. 7 ods. 5 písm. a) ústavného zákona podáva oznámenie.

14. V súvislosti s hľadáním odpovede na nastolenú otázku ústavný súd konštatuje, že na ňu už minimálne nepriamo odpovedal v náleze č. k. IV. ÚS 278/08, keď za obdobných skutkových okolností (predmetná komisia nebola zriadená v súlade so zákonom) sa navrhovateľ ako starosta obce bránil, že si svoju povinnosť podať oznámenie splnil v zákonom stanovenej lehote spôsobom v minulosti obvyklým a akceptovaným, a to odovzdaním oznámenia zamestnankyni obecného úradu, ktorý je podateľňou ako pre starostu a aj pre obecné zastupiteľstvo. Ústavný súd v prípade konania pod sp. zn. IV. ÚS 278/08 považoval na nesporné, že navrhovateľ podal oznámenie za rok 2007 v lehote ustanovenej v ústavnom zákone, a to prostredníctvom obecného úradu (s. 17). Ústavný súd v danom prípade považoval na nedostatočné a nepresvedčivé odôvodnenie nezohľadňujúce navrhovateľom predložené čestné vyhlásenie zamestnankyne obecného úradu (s. 14).

15. Ústavný súd súčasne zdôrazňuje, že ústavný zákon neobsahuje výslovnú úpravu toho, ako postupovať v prípade faktického nezriadenia, resp. absencie orgánu (komisie), ktorému verejný funkcionár podáva oznámenie. Z uvedeného dôvodu kľúčové východisko na ústavným súdom nastolenú otázku ponúka zmysel a účel sledovaný ústavným zákonom, ktorý spočíva v efektívnom zabezpečovaní právneho mechanizmu ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií, ktorého hlavnou funkciou je zamedziť vzniku rozporu osobných záujmov verejných funkcionárov s verejným záujmom v súvislosti s výkonom ich verejnej funkcie a predchádzanie zneužívania postavenie spojeného s verejnou funkciou na osobný prospech verejných funkcionárov (m. m. II. ÚS 185/2014). 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, I. ÚS 154/2019).

16. Snaha navrhovateľky vyhnúť sa zodpovednosti za porušenie povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona v dôsledku nezriadenia komisie a tomu zodpovedajúca argumentácia v sebe poníma gramatický výklad ústavného zákona, ktorého čl. 7 ods. 5 písm. a) hovorí výslovne o tom, že oznámenie podľa odseku 1 podáva starosta obce komisii obecného zastupiteľstva. Striktný gramatický výklad k interpretácii predmetného ustanovenia ústavného zákona v prípade nezriadenia komisie, ktorú predostiera navrhovateľka, je podľa názoru ústavného súdu v rozpore so zmyslom a účelom sledovaným týmto ústavným zákonom (bod 15 tohto nálezu). Uvedená interpretácia bráni efektívnemu naplneniu účelu sledovanému ústavným zákonom a znemožňuje preverenie plnenia ústavného zákona, a súčasne umožňuje verejnému funkcionárovi porušovať povinnosť uloženú mu týmto ústavným zákonom vo vedomí, že neexistuje orgán, ktorému podáva verejný funkcionár oznámenie.

17. Prihliadajúc na účel ústavného zákona, je preto zmysel právnej normy, a to čl. 7 ods. 5 písm. a), potrebné vykladať širšie, ako by to vyplývalo z rozsahu doslovného znenia textu príslušnej právnej

normy. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd zastáva názor, že starosta ako verejný funkcionár je v prvom rade povinný splniť si svoju povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1, a to aj v prípade, ak nie je zriadená komisia, podľa ktorej znenia čl. 7 ods. 5 písm. a) ústavného zákona má byť oznámenie adresované. Pred daný prípad si svoju povinnosť riadne splní aj vtedy, ak dané oznámenie podá prostredníctvom obecného úradu, ktorý v zmysle § 16 zákona obecného zastupiteľstva zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu.

18. Ak by ústavný súd prisvedčil argumentácii navrhovateľky, umožnil by tak v budúcnosti (predovšetkým v oblasti obecnej samosprávy) špekulatívne obchádzanie povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona, prípadne zamedzeniu zriadenia predmetnej komisii zo strany starostu práve na účel zbavenia sa povinnosti podať predmetné oznámenie.

19. Na základe dosiaľ uvedeného ústavný súd, sumarizujúc svoju argumentáciu, zdôrazňuje, že navrhovateľka, ktorá vykonávala verejnú funkciu, sa nemôže zbaviť svojej povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona tým, že nebola zriadená komisia obecného zastupiteľstva, a preto nemala komu podať svoje oznámenie. Navrhovateľkou prednesenú námietku tak ústavný súd hodnotí ako zjavne neopodstatnenú.

VI.2. K trvaniu sankčnej zodpovednosti verejných funkcionárov:

20. Ústrednou témou ďalšej námietky navrhovateľky je trvanie sankčnej zodpovednosti verejných funkcionárov podľa ústavného zákona v zmysle nálezu ústavného súdu č. k. I. ÚS 356/2021 z 20. októbra 2021 (bod 6 tohto nálezu). Uvedený nález prvého senátu ústavného súdu je v súčasnom období prekonaný v dôsledku prijatia zjednocujúceho stanoviska pléna ústavného súdu uznesením č. k. PLZ. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022); o rozdielnych právnych názoroch v doterajšej rozhodovacej praxi ústavného súdu v súvislosti s odpoveďou na otázku, či je možné začať konanie o sankcii aj po uplynutí lehoty stanovenej v čl. 3 ods. 1 druhej vete ústavného zákona, ústavný súd rozhodol, že „*článok 3 ods. 1 vetu druhú ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov je potrebné chápať ako časovú úpravu deliktuálnej spôsobilosti dotknutej osoby, teda jej zodpovednosti za porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona, ktorého následkom je uloženie sankcie. Označené ustanovenie však nevymedzuje lehotu na začatie ani na skončenie konania o uložení sankcie.*“. Plénum ústavného súdu sa stotožnilo s právnym názorom vysloveným v uznesení č. k. III. ÚS 153/2022-18 z 10. marca 2022, v zmysle ktorého pri absentujúcej úprave časového ohraničenia pre uplatnenie kontrolnej kompetencie výboru je pri riešení kolízie medzi zmyslom ústavného zákona, ktorým je preverenie dodržiavania povinností a obmedzení pri výkone verejnej funkcie, a princípom právnej istoty potrebné vždy vychádzať z časových okolností konkrétneho prípadu, pretože takto zostáva v čo najširšej miere zachovaná každá z dotknutých ústavných hodnôt. Pri skúmaní časových súvislostí prípadu je tiež potrebné prihliadnuť na princípy správneho trestania.

21. Aplikujúc uvedené východiská na vec navrhovateľky, obecné zastupiteľstvo rozhodlo o tom, že navrhovateľka nesplnila povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona tým, že počas obdobia výkonu verejnej funkcie od 27. decembra 2010 do 28. novembra 2021 ani raz nepodala oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok. V posudzovanej veci obecné zastupiteľstvo uložilo navrhovateľke pokutu v celkovej výške 19 245,93 eur, ktorá zodpovedá čiastkovo uloženým pokutám za nepodanie oznámenia za kalendárne roky 2010 až 2021.

22. Ústavný súd v danom prípade zaznamenal kolíziu dvoch ústavných hodnôt v demokratickej spoločnosti, ktorými sú na jednej strane princíp právnej istoty v podobe neobmedzenej časovej zodpovednosti za delikty podľa ústavného zákona (v dôsledku absencie výslovnej úpravy premlčania či preklúzie zodpovednosti za ním upravené delikty) a na strane druhej potreba chrániť záujem zakotvený v ústavnom zákone v podobe preverenia plnenia ústavného zákona. V prípade takejto kolízie je potrebné vyvažovať jednotlivé ústavné hodnoty tak, aby došlo k ich čo najširšej harmonizácii, t. j. aby každá z týchto hodnôt zostala zachovaná v čo najširšej možnej miere, resp. aby žiadna z nich nebola úplne popretá (PL. ÚS 12/2001, PL. ÚS 13/2010).

23. Po preskúmaní časových súvislostí prerokovávanej veci ústavný súd konštatuje, že výkon verejnej moci zo strany obecného zastupiteľstva, ktorým navrhovateľke uložil pokutu za nesplnenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona od kalendárneho roku 2010 sa už na prvý pohľad z časového hľadiska javí ako bezhraničný. Časové aspekty prípadu navrhovateľky teda signalizujú také porušenie princípu právnej istoty, ktoré odôvodňuje záver ústavného súdu o rozpore napadnutého rozhodnutia s ústavou.

24. Ústavný súd zdôrazňuje, že porušenie povinnosti podľa ústavného zákona je osobitným verejnoprávnym deliktom a v konaní o ukladaní sankcií (v tomto prípade konanie pred obecným zastupiteľstvom, pozn.) za tieto delikty je potrebné zohľadniť princípy týkajúce sa správneho trestania (II. ÚS 220/2019).

25. Vychádzajúc zo záverov zjednocujúceho stanoviska (uznesenie č. k. PLz. ÚS 4/2022 z 23. novembra 2022, reagujúc na nedostatočnú právnu úpravu ústavného zákona (v podobe chýbajúceho obmedzenia deliktuálnej spôsobilosti) a na nespochybniteľnú kolíziu významných ústavných hodnôt, ústavný súd v tomto konkrétnom prípade považuje za nevyhnutné nájsť taký spôsob časového ohraničenia trvania deliktuálnej spôsobilosti navrhovateľky, aby sa zachovala každá z dotknutých ústavných hodnôt v čo najširšej miere. V danom prípade je nevyhnutné nájsť vhodný právny podklad, z ktorého možno časové ohraničenie vyvodiť. Pri úvahe o nastavení časových mantinelov sa ústavný súd oprel o výslovnú právnu úpravu trvania deliktuálnej zodpovednosti iných podobných protiprávných a sankcionovaných konaní, t. j. správnych deliktov normovaných v piatej časti zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový poriadok“). V tomto prípade ide o správne delikty právnických osôb a fyzických osôb postihované bez ohľadu na zavinenie. Podobnosť osobitného verejnoprávneho deliktu podľa ústavného zákona a správneho deliktu podľa daňového poriadku ústavný súd vzhliadol najmä v sankcionovaní za porušenie ústavným zákonom, resp. zákonom stanovenej (oznamovacej) povinnosti [čl. 7 ods. 1 ústavného zákona a § 154 ods. 1 písm. a), b) a c) daňového poriadku]. Na rozdiel od ústavného zákona však daňový poriadok v § 155 ods. 12 písm. a) výslovne upravuje časové ohraničenie deliktuálnej spôsobilosti, v zmysle ktorého pokutu nemožno uložiť, ak uplynulo *päť rokov* od konca roka, v ktorom sa daňový subjekt dopustil správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. a) až d), i), j).

25.1. Ústavný súd podporne uvádza, že popri úprave správnych deliktov v daňovom poriadku správne delikty obdobne upravujú aj ďalšie osobitné zákony, ktoré ustanovujú vecnú príslušnosť orgánov verejnej správy na konanie o nich, ako aj výslovnú úpravu premlčania či preklúzie zodpovednosti za ním upravené delikty [napr. § 107 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, § 66 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, § 76 zákona

č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov].

26. Ústavný súd za rozhodujúce kritérium časového ohraničenia v konkrétnom prípade považoval plynutie času od spáchania porušenia povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona ako osobitného verejnoprávneho deliktu v trvaní piatich rokov, a to na základe podobného právneho predpisu na podobný vecný stav. Vychádzajúc z časových okolností konkrétneho prípadu, v záujme rešpektovania princípu právnej istoty navrhovateľky a súčasne v záujme zachovania účelu sledovaného ústavným zákonom, pri prihliadnutí na princípy správneho trestania (uznesenie ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 4/2022), ústavný súd za *primerané* vo veci navrhovateľky považuje rozhodovanie vo veci ochrany verejného záujmu a sankcionovanie za porušenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona len počas trvania posledného, t. j. tretieho volebného obdobia navrhovateľky (od roku 2018 do roku 2022). Skončením výkonu verejnej funkcie za prvé a druhé volebného obdobia navrhovateľky ako starostky (od 2010 do roku 2018) tak dochádza k zániku jej sankčnej zodpovednosti za porušenie predmetnej povinnosti alebo obmedzení uložených jej ako verejnému funkcionárovi ústavným zákonom.

27. Ústavný súd sumarizuje, že z hľadiska skutkového bolo rozhodujúce, že navrhovateľka počas trvania svojej verejnej funkcie od roku 2010 do roku 2022 nesplnila povinnosť podať oznámenie tak, ako to ustanovuje ústavný zákon v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Z hľadiska právneho však bolo rozhodujúce, že:

a) zodpovednosti za porušenie danej povinnosti ju nezbavila ani tá skutočnosť, že komisia obecného zastupiteľstva v rozhodujúcom čase nebola zriadená (keďže svoju povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona mohla splniť aj prostredníctvom podania oznámenia obecnému úradu), a súčasne

b) napadnuté rozhodnutie, ktorým obecné zastupiteľstvo uložilo navrhovateľke sankciu za obdobie od roku 2010, predstavuje zásah do právnej istoty navrhovateľky.

28. Ústavný súd, reagujúc (v rámci svojich právomocí) na chýbajúcu právnu úpravu určenia primeranej premlčacej doby v ústavnom zákone, vychádzajúc z časových okolností tohto konkrétneho prípadu, zohľadňujúc princíp správneho trestania, pod ktorý možno subsumovať aj princíp legality, v zmysle analógie zákona (príslušných ustanovení daňového poriadku o zániku deliktuálnej zodpovednosti) a predovšetkým v záujme zaistenia spravodlivej rovnováhy medzi kolidujúcimi ústavnoprávnymi záujmami dospel k záveru o potrebe zrušiť napadnuté rozhodnutie obecného zastupiteľstva a vrátenia veci [§ 239 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde] s tým, aby obecné zastupiteľstvo viazané právnym názorom ústavného súdu [§ 239 ods. 3 zákona o ústavnom súde] v novom konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov založil výrok rozhodnutia o uložení sankcie za nepodanie písomného oznámenia podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona len prostredníctvom pretrvávania výkonu verejnej funkcie navrhovateľky za jej posledné volebné obdobie výkonu verejnej funkcie starostky (2018 – 2022).

29. Navrhovateľka popri primárnych námietkach napadnutého rozhodnutia obecného zastupiteľstva namieta aj ďalšie skutočnosti atakujúce predmetné rozhodnutie (bod tohto 5 nálezu). Vzhľadom na výsledok tohto konania pred ústavným súdom, ktorým je zrušenie napadnutého rozhodnutia v okolnostiach tohto prípadu, nie je dôvod, aby sa k nim ústavný súd podrobnejšie vyjadroval. Ústavný súd však preveril námietku nedostatočného odôvodnenia vo vzťahu k výške uložených pokút [bod 5 písm. a) tohto uznesenia], čo podľa navrhovateľky znemožňuje kontrolu a preverenie

toho, či výška týchto pokút bola uložená v súlade s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona. Z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia vyplýva, že obecné zastupiteľstvo uložilo navrhovateľke povinnosť zaplatiť pokutu podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) ústavného zákona vo výške mesačného platu starostu za každé jedno porušenie povinnosti podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona spolu s odkazom na čl. 9 ods. 15 ústavného zákona (ktorý však zodpovedá formulačnému zneniu ods. 16, pozn.), v zmysle ktorého sa mesačným platom rozumie jedna dvanástina z jeho ročného príjmu za predchádzajúci kalendárny rok za výkon verejnej funkcie. Aj napriek tomu, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia neobsahuje žiaden mechanizmus výpočtu pokút (za jednotlivé roky), nemožno prisvedčiť námietke navrhovateľky, že by nebolo možné preveriť ústavnú súladnosť uložených pokút. Ústavný súd nepovažuje za nevyhnutné opakovať v odôvodnení napadnutého rozhodnutia znenie príslušných ustanovení ústavného zákona normujúcich ukládanie a vyčísl'ovanie pokuty.

V.

Trovy konania

30. Ústavný súd priznal navrhovateľke (§ 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde) nárok na náhradu trov konania v celkovej sume 530,86 eur.

31. Pri rozhodovaní o náhrade trov konania ústavný súd vychádzal z obsahu spisu a z vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“). Základná sadzba odmeny za úkon právnej služby uskutočnený v roku 2023 je 208,67 eur a hodnota režijného paušálu je 12,52 eur. Navrhovateľke vznikol nárok na náhradu trov konania za 2 úkony právnej služby uskutočnené v roku 2023 (prevzatie a príprava zastúpenia, podanie návrhu ústavnému súde), čo spolu s 20 % DPH, ktorej platiteľom je právny zástupca navrhovateľky (§ 18 ods. 3 vyhlášky), predstavuje celkom sumu 530,86 eur.

32. Písomné vyjadrenie navrhovateľky (replika) doručené 23. júna 2023 ústavný súd nevyhodnotil vzhľadom na jeho obsah ako podanie rozhodné pre rozhodnutie vo veci samej, a preto odmenu zaň nepriznal.

33. Priznanú náhradu trov právneho zastúpenia je obecné zastupiteľstvo povinný uhradiť na účet právneho zástupcu navrhovateľky (§ 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 263 Civilného sporového poriadku) označeného v záhlaví tohto nálezu v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

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

V Košiciach 27. júna 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu