

ÚSTAVNÝ ZÁKON

č. 357/2004 Z. z.

o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

Zmenený a doplnený:

ústavnými zákonmi č. 545/2005 Z. z., č. 66/2019 Z. z., č. 232/2019 Z. z. a č. 469/2019 Z. z.

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto ústavnom zákone:

Čl. 1

Predmet úpravy

Tento ústavný zákon ustanovuje

- a) nezlučiteľnosť funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností,
- b) povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie a
- c) zodpovednosť verejného funkcionára za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení ustanovených týmto ústavným zákonom vrátane sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi za také nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

1. Vývoj právnej úpravy

Všeobecne. Právna úprava ochrany verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov je veľmi dôležitou oblasťou právneho poriadku, keďže jej cieľom je ochrana kľúčových princípov správy vecí verejných, resp. verejnej správy na Slovensku. Pojem „verejná správa“ je pritom termínom, ktorý sa do právnej teórie i praxe zaviedol už v 90. rokoch namiesto pojmu „štátna správa“, keďže správu verejných vecí môžu vykonávať aj neštátne subjekty. Pri verejnej správe sú sledované verejné ciele, a preto je vykonávaná vo verejnom záujme.

Záber ústavného zákona je široký, keďže verejný záujem existuje aj pri činnostiach osôb, ktoré bezprostredne rozhodujú, resp. ovplyvňujú prostriedky verejných financií, alebo ich činnosť má podstatný vplyv na ekonomické prostredie v hospodárskych oblastiach. Ústavný zákon preto „nemá primárne súvis s výkonom štátnej moci ako takej, ale so správou verejného majetku a verejného nemajetkového záujmu, vo vzťahu ku ktorému je záujem na ústavnom a demokratickom výkone štátnej moci len jeden z čiastkových ním chránených

záujmov. Verejný majetkový záujem sa [...] dotýka napríklad i štátom alebo štátnym (verejným) orgánom založených právnických osôb (vrátane podnikajúcich).“¹

Potreba ochrany verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov pramení zo skutočnosti, že verejná správa, ktorá je vykonávaním zákonov alebo inou činnosťou vo verejnom záujme, je vykonávaná osobami, ktoré nie sú vždy nezávislé.² Verejní funkcionári pritom rozhodujú o významných otázkach verejného záujmu. Od kvality a objektivity ich rozhodovania v nemalej miere závisí úroveň uspokojovania verejných, skupinových i individuálnych potrieb občanov. Verejný funkcionár sa pomerne často dostáva do situácií, v ktorých môže svojím rozhodnutím zabezpečiť sebe alebo svojim blízkym majetkový alebo iný prospech na úkor verejného záujmu.³ Nezriedka sú preto verejní funkcionári pri rozhodovaní vystavení rôznym tlakom, ktoré sledujú presadenie skupinových alebo individuálnych záujmov na úkor verejného záujmu. Vo svojej podstate ide o situácie konfliktov záujmov – verejného verzus súkromného, ku ktorým by z pohľadu prevažujúceho verejného záujmu na riadnej správe vecí verejných nemalo dochádzať, a ak by hrozil vznik takéhoto konfliktu, právny poriadok by mal regulovať riešenie vznikajúcej situácie, resp. následky takejto situácie. Logicky, riešenia tejto problematiky sú rôznorodé, pričom aj právny poriadok k nim pristupuje za využitia rôznorodých nástrojov. Ústavný zákon predstavuje len jeden právny nástroj ochrany verejného záujmu, ktorý nie je určený na riešenie všetkých vznikajúcich situácií, a až spolu s inými správno/trestnoprávnymi nástrojmi zabezpečuje realizáciu verejného záujmu na riadnej správe vecí verejných.

Možno poukázať na všeobecnú časť dôvodovej správy k ústavnému zákonu, ktorá bez straty akejkoľvek aktuálnosti pomerne výstižne zachytáva myšlienkové pochody ústavodarcu pri jeho prijímaní a ktorá zachytáva aj zmysel ústavného zákona. Vysvetľuje, že už výskumy verejnej mienky z obdobia pred prijatím ústavného zákona naznačovali, že korupcia v Slovenskej republike bola značne rozšírená, zvlášť vo verejnom sektore, a predstavovala jeden z najväznejších etických, morálnych, ale i ekonomických problémov, pretože mala nemalý vplyv na ekonomickú prosperitu, a tým i priamy dosah na životnú úroveň občanov. Boj proti korupcii bolo v čase prijatia ústavného zákona potrebné vnímať aj ako úsilie o vyšší stupeň ekonomickej prosperity. Tradičným právnym nástrojom boja s korupciou je uplatnenie trestnoprávnej, prípadne administratívno-právnej zodpovednosti proti tým, ktorí zneužijú svoje postavenie či právomoc na získanie neoprávneného prospechu alebo výhod pre seba a svojich blízkych. V modernom demokratickom a právnom štáte tradičnú trestnoprávnu a administratívno-právnu ochranu pred zneužitím právomocí verejných činiteľov dotvára systém osobitných povinností a obmedzení ustanovených verejným funkcionárom vrátane zákazu výkonu niektorých funkcií, zamestnaní a činností paralelne s výkonom verejnej funkcie, ktorých účelom je zabrániť alebo aspoň obmedziť vznik situácií, v ktorých môže verejný funkcionár zneužiť svoju funkciu v prospech seba a svojich blízkych. Pre túto sféru právnej úpravy sa v našich podmienkach vžil označenie „*právna úprava konfliktu záujmov*“.

Zákon č. 314/1992 Zb. Prvý pokus o komplexnejší prístup k právnej úprave konfliktu záujmov v domácich podmienkach predstavoval zákon č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu, ktorý sa vzťahoval len na poslancov Slovenskej národnej rady a členov vlády SR. Z hľadiska rozsahu išlo o pomerne stručný zákon,

¹ Pozri uznesenie Ústavného súdu SR z 13. decembra 2012, sp. zn. II. ÚS 576/2012.

² Pozri nález Ústavného súdu SR z 15. októbra 1998, sp. zn. PL. ÚS 19/98.

³ Pozri dôvodovú správu k ústavnému zákonu.

v ktorom však napriek úzkej osobnej pôsobnosti bolo možné badať zárodky neskoršej právnej úpravy. Poslanec a člen vlády boli povinní zdržať sa pri výkone svojej funkcie aj v občianskom živote všetkého, čo by mohlo viesť k rozporu verejného záujmu s osobnými záujmami, ohroziť dôveru v nestrannosť ich osoby a znevážiť vykonávanú funkciu. Nemali najmä zneužívať svoje postavenie a informácie získané v súvislosti s výkonom svojej funkcie vo vlastný prospech alebo v prospech inej osoby. Rovnako nemali prijímať v súvislosti s výkonom svojej funkcie dary alebo iné výhody. Zákon upravoval aj súvisiace oznamovacie povinnosti a kontrolné mechanizmy, no ako taký platil len formálne do novembra 1995 a v skutočnosti v praxi nebol uplatňovaný. Do značnej miery aj preto, že platné ustanovenia o nezlučiteľnosti boli konštruované ako imperfektné normy, v ktorých sa jeden z základných skladobných prvkov právnej normy – sankcia – nekonštituoval.

Ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. Od 1. novembra 1995 bol účinný ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov. Tento ústavný zákon ešte nepracoval s pojmom „*verejný funkcionár*“, ale, naopak, spájal pojmy „*ústavný činiteľ*“⁴ a „*vysoký štátny funkcionár*“, ktoré označoval ako „*štátna funkcia*“.

Zákonodarca pri jeho prijímaní zdôraznil, že rozhodné zvýšenie efektívnosti systému legislatívnych zábran negatívneho pôsobenia rozporov medzi osobnými, resp. súkromnými a verejnými záujmami na výkon funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov patrilo medzi požiadavky, splnenie ktorých už sotva znieslo odklad. Výsledky vykonaných kauzálnych aj právno-komparatívnych analýz iných právnych poriadkov opodstatňovali predstavu o možnosti zredukovať zistenú funkčnú nedostatočnosť a neefektívnosť adekvátnym štruktúrnym rozvinutím zavedeného legislatívneho zábranného systému. V predpokladanom návrhu ústavného zákona išlo o štruktúrne rozvinutie tohto systému v podstate konštituovaním osobitných obmedzení a povinností ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov, sankčných právnych dôsledkov ich správania v rozpore s ustanoveniami o nezlučiteľnosti a o osobitných obmedzeniach a povinnostiach, pravidiel postupu pri zisťovaní protiprávneho správania a pri uplatňovaní právnej zodpovednosti zaň. Ústavný zákon tak predstavoval nesporne významný posun vpred oproti predchádzajúcemu stavu najmä tým, že a) rozšíril okruh ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov, na ktorých sa vzťahoval, b) rozšíril a spresnil rozsah povinností a obmedzení pre dotknutý okruh ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov, c) ustanovil pre dotknutých ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov pravidelnú oznamovaciu (oznámenie funkcií, zamestnaní a činností, ktoré vykonáva dotknutý ústavný činiteľ a štátny funkcionár popri výkone štátnej funkcie), deklaračnú (deklarovanie majetkových pomerov) a vykazovaciu povinnosť (vykazovanie darov a iných bezodplatných plnení prijatých počas výkonu štátnej funkcie), d) ustanovil osobitný orgán pre kontrolu dodržiavania povinností a obmedzení dotknutých ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov – Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií a e) ustanovil osobitný druh konania o rozpore záujmov ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov.⁵

Napriek takémuto posunu však ústavný zákon nesplnil v praxi očakávania a opäť sa ukázal ako neefektívny. Počas jeho účinnosti nebolo vydané žiadne uznesenie Národnej rady SR o rozpore záujmov štátnych funkcionárov, resp. formálne ani nebolo začaté konanie o rozpore záujmov. Aj správa Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií o jeho činnosti a zisteniach

⁴ Ústavný činiteľ je vo všeobecnosti osoba, ktorá vykonáva funkciu s právomocou, pôsobnosťou, v zložení a vo forme ustanovenia do funkcie, ako to upravuje Ústava SR.

⁵ Pozri dôvodovú správu k ústavnému zákonu č. 119/1995 Z. z.

sa prvýkrát predložila na rokovanie Národnej rady SR až v roku 2000. Za najväčšie slabiny právnej úpravy bolo možné považovať najmä to, že a) konanie o rozpore záujmov sa malo uskutočňovať na základe údajov a informácií, ktoré neboli dostatočne dôveryhodné, b) spôsob a metódy overovania, resp. preskúmania údajov neboli dostatočne upravené a boli v pôsobnosti orgánu (Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií) zloženého z ústavných činiteľov, ktorí sami podliehali režimu tejto právnej úpravy, c) konanie o rozpore záujmov štátnych funkcionárov bolo upravené komplikovane, pričom chýbala možnosť verejnej kontroly tohto procesu, a d) niektoré povinnosti a obmedzenia ústavných činiteľov a štátnych funkcionárov boli upravené nepresne, čo spôsobovalo v praxi interpretačné problémy.⁶

Ústavný zákon. Kontinuálna nefunkčnosť mechanizmov ochrany verejného záujmu nakoniec vyústila do prijatia (nového a posledného) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov z 26. mája 2004. Ústavný zákon už zavádzal legálnu definíciu pojmu „*verejný funkcionár*“.⁷

Tento ústavný zákon a) menil a rozšíril osobnú pôsobnosť právnej úpravy jednak na ústavných činiteľov, ako aj na členov Súdnej rady SR, verejného ochrancu práv, náčelníka Generálneho štábu Ozbrojených síl SR, riaditeľa SIS, starostov obcí, poslancov mestských zastupiteľstiev, predsedov vyšších územných celkov, poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov, rektorov verejných vysokých škôl a predsedu a podpredsedu Úradu na ochranu osobných údajov a ďalších verejných funkcionárov, b) spresnil legislatívne vyjadrenie jednotlivých povinností a obmedzení verejných funkcionárov a rozšíril okruh funkcií, zamestnaní a činností, ktorých výkon je nezlučiteľný s paralelným výkonom príslušnej verejnej funkcie, c) pre verejných funkcionárov ustanovil povinnosť oznamovať nielen svoje majetkové pomery, ale aj majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, d) zjednodušil konanie o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, e) zaviedol systém verejnej kontroly do právnej úpravy a f) zaviedol nové inštitúty, akými sú tzv. postzamestnanecké obmedzenia alebo povinnosť oznamovať osobný záujem verejného funkcionára na prerokúvanej veci. Problematika ústavného zákona nebola v práve Európskej únie osobitne upravená.⁸ Návrh ústavného zákona preto vychádzal z využitia skúseností analogických právnych úprav v zahraničí. Predmetom svojej úpravy nadviazal na Ústavu SR.

Novela č. 545/2005 Z. z. Pomerne krátko po prijatí ústavného zákona bol prijatý (novelizáčný) ústavný zákon č. 545/2005 Z. z., ktorý si vzal za cieľ zohľadniť skúsenosti nazbierané za 10 mesiacov aplikačnej praxe ústavného zákona a napraviť tak jeho nedostatky, ktoré neumožňovali naplno uplatniť všetky zámery, ktoré mal ústavodarca pri prijatí ústavného zákona. Cieľom zmien bolo a) doriešiť procesné pravidlá pri konaní o odvolaní voči rozhodnutiu Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, b) doriešiť lehoty na rozhodnutie

⁶ Ohľadom viacerých pokusov o zmenu ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. vrátane jeho nedostatkov pozri podrobnejšie NECHALA, P., PIROŠÍK, V. *Konflikt záujmov: možnosti a perspektívy*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

⁷ V odbornej literatúre sa príležitostne objavujú názory spochybňujúce ústavnosť ústavného zákona, Ústavný súd SR si ich však v doterajšej rozhodovacej činnosti neosvojil (pozri napr. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Neústavné ústavné zákony? - II. časť. In *Justičná revue: Časopis pre právnu prax*. 2011, roč. 63, č. 2, s. 181 – 192).

⁸ Prijatie novej právnej úpravy konfliktu záujmov však bolo podľa „*Národného programu pre prijatie *acquis communautaire* na rok 2000*“ krátkodobou prioritou s termínom prijatia v roku 2001. V kapitole „*Politické kritériá*“ sa v časti „*Boj proti korupcii*“ medzi problémovými oblasťami, ktoré vyžadujú prednostné riešenie, uvádza transparentnosť v politickej oblasti, najmä otázky financovania politických strán a riešenie konfliktu záujmov.

výboru o sankciách za porušenie povinností (objektívna a subjektívna lehota) tak, aby bola zodpovednosť verejných funkcionárov časovo limitovaná, c) rozšíriť okruh verejných funkcionárov a precizovať najmä druh funkcií, ktoré boli nedostatočne formulované (napr. zástupcovia štátu v akciových spoločnostiach so 100 %-nou účasťou štátu), d) doriešiť možnosť uloženia pokút u funkcií, ktoré boli vykonávané bezodplatne, resp. presnejšie definovať spôsob určenia výšky pokuty, e) určiť povinnosť súčinnosti ďalších orgánov verejnej moci pri konaní podľa ústavného zákona a súčasne ustanoviť i sankcie pri nesplnení týchto povinností, f) zveriť akademickému senátu verejnej vysokej školy ďalšie oprávnenia na úrovni ďalších orgánov uvedených v ústavnom zákone a povinnosť zverejňovať údaje na internetovej stránke verejnej vysokej školy, ale aj g) ďalšie zmeny vyplývajúce z potreby precizovať znenie ústavného zákona.

Novela č. 66/2019 Z. z. Následný legislatívny vývoj možno považovať, aspoň v domáciach podmienkach, za raritný. Napriek viacerým iniciatívam až do prijatia ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. nebol ústavný zákon menený. Ako vysvetľujeme aj na viacerých miestach komentára, na tento novelizačný ústavný zákon si mohol zákonodarcu radšej ponechať viac času. Niektoré jeho časti totiž podľa nás zaviedli do právneho poriadku značnú aplikačnú neistotu, ktorá vzhľadom na význam problematiky nemá miesto v ústavnom zákone. Napriek tomu však novela ústavného zákona zaviedla aj pozitívne zmeny, pričom vyšla z požiadaviek na sprísnenie podmienok ochrany verejného záujmu a mala snahu splniť i ďalšie požiadavky spoločnosti v tejto oblasti, ktoré možno formulovať do nasledujúcich bodov: a) požiadavka na rozšírenie okruhu verejných funkcionárov tak, aby v ňom boli zahrnuté všetky verejné funkcie, v ktorých sa nakladá s finančnými prostriedkami štátu, b) požiadavka na sprecizovanie povinností verejných funkcionárov pri ochrane verejného záujmu a odstránenie doterajších väd ústavného zákona, ktoré vyplynuli predovšetkým z praxe a judikatúry Ústavného súdu SR, c) požiadavka na odstránenie nedostatkov doterajšej právnej úpravy ochrany verejného záujmu, ktoré vyplynuli z návrhu opatrení na zabezpečenie plnenia odporúčaní prijatých Skupinou štátov proti korupcii (GRECO) pre Slovenskú republiku v štvrtom kole hodnotení z 18. októbra 2017, d) požiadavka na odstránenie nedostatkov doterajšej právnej úpravy, predovšetkým v oblasti formy oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov podľa čl. 7 ústavného zákona, ako aj súvisiacich nedostatkov oznámení po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie podľa čl. 8 ústavného zákona, e) požiadavka na odstránenie procesnoprávných nedostatkov konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov v čl. 9 a čl. 10 ústavného zákona, f) doriešenie vzťahu konania podľa čl. 9 a čl. 10 ústavného zákona k správnomu poriadku a g) požiadavka na zosúladenie doterajšieho textu ústavného zákona s právnymi predpismi na ochranu osobných údajov [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)], ako aj právnymi predpismi upravujúcimi používanie elektronických prostriedkov vo verejnej správe [zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (zákon o e-Governmente)].

Novela č. 232/2019 Z. z. V podstate bezprostredne po prijatí novely č. 66/2019 Z. z. ústavnodarca zistil, že niektoré ustanovenia ústavného zákona je potrebné opraviť a upresniť. Viaceré legislatívne iniciatívy nakoniec vyústili do prijatia ústavného zákona č. 232/2019 Z. z., ktorý ešte pred nadobudnutím účinkov novely č. 66/2019 Z. z. (resp. k rovnakému dátumu) ustanovil nové znenia príloh ústavného zákona a korigoval znenie čl. 2 a čl. 7.

Zmenou čl. 2 ods. 1 písm. zc) však opäť, pravdepodobne v dôsledku nepochopenia niektorých aspektov problematiky, bola rozšírená osobná pôsobnosť ústavného zákona aj na osoby mimo rámca zamýšľaného cieľa.

Novela č. 469/2019 Z. z. V poradí tretí novelizačný ústavný zákon z roku 2019 bol prijatý v decembri, na poslednej schôdzi Národnej rady SR, v skrátanom legislatívnom konaní. Ignorujúc dôvody uvádzané v dôvodovej správe, možno povedať, že ústavný zákon bolo potrebné zmeniť z dvoch dôvodov. Po prvé, predchádzajúce zmeny v osobnej pôsobnosti ústavného zákona významne rozšírili okruh verejných funkcionárov. V dôsledku rozšírenia tohto okruhu bolo potrebné riešiť skutočnosť, že pomerne vysoký počet (budúcich) verejných funkcionárov indikoval ukončenie výkonu funkcií, čo vyvolalo obavy zo znefunkčnenia orgánov najmä v právnických osobách so zastúpením štátu. Vznikla preto potreba zmierniť niektoré obmedzenia a povinnosti, ktoré sa na nich mali podľa ústavného zákona vzťahovať, a tak zmierniť nekontrolovaný odliv verejných funkcionárov, ktorých nebolo možné obratom nahradiť. Po druhé, posledná zmena ústavného zákona *de facto* rozšírila v niektorých situáciách osobnú pôsobnosť ústavného zákona aj na nominantov súkromných investorov v obchodných spoločnostiach, čo zámerom ústavodarcu nebolo. Novela tieto a ďalšie otázky adresovala s účinnosťou od 1. januára 2020.

2. Všeobecne k predmetu, systematike a účelu ústavného zákona

Predmet a systematika. Ustanovenia čl. 1 ústavného zákona upravujú jeho predmet, ktorý je z dôvodu prehľadnosti rozdelený do viacerých oblastí. Pred samotnou analýzou jednotlivých písmen čl. 1 ústavného zákona však považujeme za vhodné najprv opísať štruktúru ústavného zákona z hľadiska jeho obsahu:

- a) *legálne definície a osobná pôsobnosť*: čl. 2 a čl. 3 definujú základné pojmy, ktoré ústavný zákon používa, a to „*verejný záujem*“, „*osobný záujem*“ a „*rozpor záujmov*“. Článok 2 v spojení s čl. 3 ods. 1 definujú pojem „*verejný funkcionár*“, a teda ustanovujú aj osobnú pôsobnosť ústavného zákona;
- b) *povinnosti a obmedzenia verejných funkcionárov*:
 - *pri nástupe do funkcie*: čl. 5 ods. 7 upravuje povinnosť ukončiť výkon nezlučiteľných funkcií, zamestnaní a činností a čl. 7 ods. 1 a nasl. upravujú počiatočnú povinnosť oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov;
 - *počas výkonu funkcie*: čl. 4 upravuje všeobecné a špecifické povinnosti a obmedzenia, ktoré sa vzťahujú na verejných funkcionárov, čl. 5 upravuje nezlučiteľnosť funkcií, zamestnaní a činností, čl. 6 upravuje povinnosť oznámenia osobného záujmu a čl. 7 upravuje povinnosť oznamovania funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov;
 - *po skončení výkonu funkcie*: čl. 8 upravuje viaceré obmedzenia a povinnosti, ktoré sa vzťahujú na verejného funkcionára po skončení výkonu verejnej funkcie (tzv. postzamestnanecké/funkčné povinnosti). V princípe sem možno zaradiť aj oznamovaciu povinnosť podľa čl. 7, ktorá sa čiastočne uplatní aj po skončení výkonu verejnej funkcie;
- c) *konanie vo veciach konfliktu záujmov*: čl. 9 až 11a upravujú osobitné konanie vo veciach konfliktu záujmov a zamedzenia rozporu záujmov vrátane sankčných mechanizmov a možnosti prieskumu v konaní pred Ústavným súdom SR. Ústavný zákon upravuje aj osobitné konanie umožňujúce príslušnému orgánu vynútiť si súčinnosť od niektorých osôb prostredníctvom poriadkových opatrení;
- d) *spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia*: čl. 12 až 12b upravujú najmä prechodné ustanovenia, ale aj niektoré spoločné ustanovenia týkajúce sa problematiky ochrany

osobných údajov, prieskumu rozhodnutí na základe medzinárodných zmlúv, elektronickej komunikácie a čiastočne aj výkladu pojmu (čl. 12b ods. 6).

Účel ústavného zákona. Účel ústavného zákona vyplýva jednak z jeho označenia, dôvodovej správy, jeho predmetu vymedzeného v čl. 1, ako aj rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR. V tejto súvislosti možno poukázať napríklad na jeho nasledujúce rozhodnutia:

- a) „[...] 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 svojej 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;“⁹
- b) „[p]redmetom úpravy [ústavného zákona] je v zmysle čl. 1 stanovenie nezlučiteľnosti funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností, jeho povinností a obmedzení, aby sa zamedzilo rozporu verejného záujmu s jeho osobným záujmom, ako aj stanovenie jeho zodpovednosti v prípade nesplnenia alebo porušenia povinností alebo obmedzení, ktoré mu vyplývajú z tohto ústavného zákona, vrátane sankcií, ktoré možno za také porušenie alebo nesplnenie povinností alebo obmedzení uložiť;“¹⁰ a
- c) „[ústavný zákon] nemá primárne súvis s výkonom štátnej moci ako takej, ale so správou verejného majetku a verejného nemajetkového záujmu, vo vzťahu ku ktorému je záujem na ústavnom a demokratickom výkone štátnej moci len jeden z čiastkových ním chránených záujmov. Verejný majetkový záujem sa však dotýka napríklad i štátom alebo štátnym (verejným) orgánom založených právnických osôb (vrátane podnikajúcich). Preto je rozsah funkcií, na ktoré sa [ústavný zákon] vzťahuje, nepomerne širší než rozsah funkcií, ktoré možno označiť za volené a iné verejné funkcie v zmysle čl. 30 ods. 4 [Ústavy SR].“¹¹

3. Nezlučiteľnosť funkcií, zamestnaní a činností [čl. 1 písm. a)]

Predmetom ústavného zákona je úprava nezlučiteľnosti funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností podrobnejšie ustanovená v čl. 5 ústavného zákona. Toto ustanovenie vymedzuje v záujme zamedzenia vzniku situácií, pri ktorých sa verejný funkcionár ocitne v rozpore záujmov, nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní a činností verejných funkcionárov paralelne s výkonom verejnej funkcie, ktorá podlieha režimu tohto ústavného zákona. Ide pritom nielen o nezlučiteľnosť takých funkcií, zamestnaní a činností, ktoré vyplývajú z Ústavy SR a osobitných zákonov (čl. 5 ods. 1), ale aj funkcií, zamestnaní či činností, ktoré vyplývajú priamo z tohto ústavného zákona (čl. 5 ods. 2 a nasl.). Ústavný zákon tak ustanovuje jednak minimálny štandard inkompatibility výkonu verejnej funkcie s inými funkciami, zamestnaniami alebo činnosťami a predpokladá, resp. nevylučuje prísnejšiu úpravu v osobitných zákonoch, ktoré ustanovujú podrobnosti o výkone funkcií jednotlivých verejných funkcionárov. Z hľadiska podstaty nemá právna úprava nezlučiteľnosti za cieľ zabrániť len konfliktom záujmov, ale v širšom slova zmysle slúži na zabezpečenie pravidiel del'by moci, bráni personálnym prepojeniam medzi rôznymi zložkami verejnej moci a minimalizuje situácie ohrozenia neustrannosti a závislosti pri výkone funkcií verejnými funkcionármi.¹²

⁹ Pozri uznesenie Ústavného súdu SR z 13. decembra 2018, sp. zn. II. ÚS 315/2018-33.

¹⁰ Pozri nález Ústavného súdu SR zo 17. augusta 2009, sp. zn. I. ÚS 156/2009.

¹¹ Pozri uznesenie Ústavného súdu SR z 13. decembra 2012, sp. zn. II. ÚS 576/2012.

¹² Tu však možno poznamenať, že nejde o primárny cieľ ústavného zákona. Ten je vyjadrený v písmene b) a je ním záujem na zamedzení rozporu medzi verejným a súkromným záujmom verejného funkcionára pri výkone funkcie.

Článok 5 ústavného zákona je síce zameraný na nezlučiteľnosť niektorých funkcií, zamestnaní alebo činností s funkciou verejného funkcionára a v jednotlivých ustanoveniach zakotvuje zákaz ich paralelného výkonu, ale v iných zase umožňuje pri ustanovení špeciálnych predpokladov možnosť výnimiek z takéhoto zákazu.¹³

Na hmotnoprávne ustanovenia o zákaze výkonu niektorých funkcií, zamestnaní a činností nadväzujú aj procesnoprávne normy, ktoré ustanovujú povinnosť zanechať nezlučiteľnú funkciu, zamestnanie alebo činnosť od ujatia sa výkonu verejnej funkcie, resp. urobiť právne relevantný úkon na ich zanechanie.

Povinnosti a obmedzenia s ohľadom na nezlučiteľnosť, vzťahujúce sa na verejných funkcionárov, platia v ustanovenom rozsahu tak počas výkonu funkcie (čl. 5), ako aj po skončení výkonu verejnej funkcie (čl. 8). Ide o tzv. postzamestnanecké/funkčné povinnosti (bývalých) verejných funkcionárov.

4. Zamedzenie stretu záujmov [čl. 1 písm. b)]

Základným účelom (cieľom) ústavného zákona je ochrana verejného záujmu pri výkone funkcií vymedzeného okruhu verejných funkcionárov, čo vyjadruje aj jeho názov. Na tento účel ustanovuje viaceré povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára tak, aby zamedzil vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom (pozri legálne definície v čl. 3) pri výkone verejnej funkcie. V užšom slova zmysle sa písmeno b) premieta do čl. 4 ústavného zákona, ale vo všeobecnosti možno hovoriť o povinnostiach a obmedzeniach verejných funkcionárov podľa čl. 4 až 9, a to tak počas výkonu funkcie, ako aj po ňom (ku kategóriám povinností a obmedzení pozri časť 2 komentovaného článku).

5. Zodpovednosť verejných funkcionárov [čl. 1 písm. c)]

Predmetom úpravy ústavného zákona je aj úprava zodpovednosti verejného funkcionára za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení ustanovených týmto ústavným zákonom vrátane sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi za také nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť. Jadro tejto úpravy je obsiahnuté v čl. 9 až 11a ústavného zákona, ktoré upravujú osobitné konanie vo veciach konfliktu záujmov a zamedzenia rozporu záujmov vrátane sankčných mechanizmov a možnosti prieskumu rozhodnutí v konaní pred Ústavným súdom SR. Ústavný zákon zároveň obsahuje osobitnú úpravu postihu osôb, ktoré príslušným orgánom neposkytujú súčinnosť.

Čo je rozhodujúce, ústavný zákon upravuje len zodpovednosť verejných funkcionárov za porušenie povinností alebo obmedzení podľa tohto ústavného zákona. Problematika povinností a obmedzení vzťahujúcich sa na verejných funkcionárov je rozptýlená v celom právnom poriadku, pričom tieto sledujú osobitné ciele a regulujú vznikajúce vzťahy z rôznych pohľadov vrátane súkromnoprávneho, správneho či trestnoprávneho. Zodpovednosť verejných funkcionárov za porušenie povinností a obmedzení podľa ústavného zákona nemožno zamieňať ani s pracovnoprávnou zodpovednosťou za škodu spôsobenú pri výkone verejnej funkcie podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce. Ústavný zákon tak upravuje len pomerne úzku a verejnoprávnu deliktuálnu zodpovednosť *sui generis*.¹⁴

¹³ Pozri nález Ústavného súdu SR zo 17. augusta 2009, sp. zn. I. ÚS 156/2009.

¹⁴ Pozri nález Ústavného súdu SR z 13. novembra 2014, sp. zn. II. ÚS 185/2014: „*Dalej je potrebné zohľadniť vzhľadom na obligatórne ukládanie sankcií (alebo iných povinností) v prípade nesplnenia alebo porušenia povinností alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom alebo zákonom (čl. 9 ods. 6 až 8 ústavného zákona) aj princípy vzťahujúce sa na správne (nemá sa na mysli pojem „správne“ stricto sensu, ale v širšom poňatí, zahrňajúc konania sui generis majúce povahu, administratívnu), kam možno aj vzhľadom na*