

VEREJNÁ KONTROLA OZNÁMENÍ VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE PO 1. JANUÁRI 2020

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

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

Verejná kontrola oznámení verejných funkcionárov v územnej samospráve po 1. januári 2020

Od októbra 2004 ukladá ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov významné oznamovacie povinnosti primátorom, starostom či poslancom mestských zastupiteľstiev. Tí sú každoročne povinní predkladať oznámenia, v ktorých sa nachádzajú informácie o ich príjmoch a majetkových pomeroch. Sprístupňovaním informácií z týchto oznámení sa umožňuje verejná kontrola výkonu verejnej funkcie a prispieva sa k predchádzaniu zneužívania postavenia spojeného s verejnou funkciou na osobný prospech. Príspevok sa zameriava na dôležité zmeny ústavnej úpravy, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2020, pričom niektoré z nich môžu v praxi verejnú kontrolu oznámení oslabovať.

Control público de notificaciones de funcionarios públicos del autogobierno territorial después del 1 de enero de 2020

Desde octubre de 2004, la Ley Constitucional de la protección del interés público en el desempeño de las funciones de los funcionarios públicos, ley no 357/2004, impone a los alcaldes y a los diputados de los ayuntamientos de municipios varias obligaciones significativas. Dichos funcionarios están obligados a presentar notificaciones anuales que contengan información sobre sus ingresos y activos. La divulgación de la información de estos avisos permite el control público del ejercicio de un cargo público y contribuye a la prevención del abuso del estatus de cargo público para beneficio personal. El papel se centra en importantes cambios constitucionales que entraron en vigor el 1 de

enero de 2020, algunos de los cuales pueden en la práctica debilitar el control público de las notificaciones.

Asset declarations of municipal public officials and public scrutiny after 1 January 2020

Since October 2004, the Constitutional Act no. 357/2004 Coll. on Protection of Public Interest during Performance of Public Function Officials imposes several significant obligations on mayors or deputies of town councils. Said officials are required to submit annual asset declarations containing information on their income and property. The disclosure of the information from these asset declarations allows public scrutiny of performance of public office and contributes to prevention of abuse of public office status for personal gain. The article focuses on important constitutional changes that came into effect on January 1, 2020, some of which may in practice weaken public scrutiny of asset declarations.

Kľúčové slová: verejná kontrola, ochrana verejného záujmu, verejní funkcionári, územná samospráva, interpretácia ústavného textu

Palabras clave: control público, protección del interés público, funcionarios públicos, autogobierno territorial, interpretación constitucional

Keywords: public scrutiny, protection of public interest, public officials, territorial self-administration, constitutional interpretation

Úvod

V októbri 2020 tomu bude šesťnásť rokov od nadobudnutia účinnosti ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov,¹ ktorého schválením sa Národná rada Slovenskej republiky rozhodla rozšíriť osobnú pôsobnosť ústavnej úpravy aj na predstaviteľov územnej samosprávy. Verejnými funkcionármi sa po rozšírení stali aj *(i)* predsedovia a poslanci zastupiteľstiev vyšších územných celkov, *(ii)* primátori miest, poslanci mestských zastupiteľstiev a zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a Košiciach, a *(iii)* starostovia obcí a mestských častí v Bratislave a Košiciach. S výnimkou poslancov obecných zastupiteľstiev sa tak ústavná úprava začala vzťahovať na všetkých priamo volených predstaviteľov územnej samosprávy. Uložené povinnosti a obmedzenia sú voči nim vynucované a v aplikačnej praxi sa vyskytujú aj prípady

¹ Ďalej len „ÚZoOVZ“.

právoplatného rozhodnutia o uložení pokuty vo výške 3 739,98 eur,² 6 145,32 eur³ či 18 060 eur.⁴ Známym je tiež minimálne jedno rozhodnutie o strate funkcie starostu.⁵

Jednou z uložených povinností je podávanie písomného oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov v súlade s čl. 7 ods. 1 ÚZoOVZ do 30 dní odo dňa ujatia sa výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu do 30. apríla každého kalendárneho roka. Ako uviedol ústavný súd, písomná forma sa vyžaduje „*predovšetkým z dôvodu umožnenia verejnej kontroly výkonu verejnej funkcie a tým predchádzania zneužívania verejnej funkcie, prípadne zneužívania postavenia s ňou spojeného na osobný prospech*“.⁶ V tomto príspevku sa zameriavame na zmeny, ktoré sa dotkli možnosti verejnej kontroly vo vzťahu k tejto významnej povinnosti, a to na základe novelizácie ÚZoOVZ ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. a ústavným zákonom č. 232/2019 Z. z.

1. Verejná kontrola oznámení komunálnych verejných funkcionárov pred 1. januárom 2020

Už prvotná verzia ÚZoOVZ, schválená v máji 2004 obsahovala čl. 7 ods. 7, ktorý bolo možné považovať za ťažiskovú normu z hľadiska možnosti verejnej kontroly oznámení verejných funkcionárov. Podľa pôvodného znenia tejto normy bol orgán, ktorému sa oznámenia podávajú, povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. Oznámenia podávané určenému výboru Národnej rady sa zase mali zverejňovať na jej internetovej stránke. Prvotná verzia ÚZoOVZ tak založila dva režimy, v ktorých sa realizovalo ústavné právo na informácie a verejná kontrola. Prvým režimom bolo poskytovanie na žiadosť, druhým režimom automatické zverejňovanie spôsobom umožňujúcim hromadný prístup. Predkladatelia návrhu ÚZoOVZ v dôvodovej správe zdôraznili, že „*navrhované riešenie je v súlade s Ústavou i platnými medzinárodnými záväzkami, vzhľadom na to, že výkon verejných funkcií je vec verejná, z ktorej je možné vyvodiť aj oprávnenie verejnosti disponovať o osobách vykonávajúcich tieto funk-*

² Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 43/2013 z 22. januára 2013.

³ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 474/2014 zo 6. augusta 2014.

⁴ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 122/2018 z 22. mája 2018.

⁵ Pozri RONČÁK, I., ŠPÁNIK, V. Zákon o ochrane verejného záujmu v samospráve. Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2013, s. 18 až 42.

⁶ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 786/2015 z 2. decembra 2015.

cie aj informáciami, ktoré majú vo vzťahu k iným fyzickým osobám súkromný charakter“.⁷

Pôvodné znenie čl. 7 ods. 7 ÚZoOVZ bolo novelizované ústavným zákonom č. 545/2005 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2006. Režim automatického zverejňovania sa prvýkrát rozšíril na jednu z kategórií komunálnych verejných funkcionárov. Stali sa nimi predsedovia a poslanci zastupiteľstiev vyšších územných celkov. Ich oznámenia sa mali začať zverejňovať na internetovej stránke príslušného vyššieho územného celku. Úprava sčasti rozšírila možnosti verejnej kontroly aj smerom k ďalším komunálnym verejným funkcionárom, pretože ani vtedy nebolo neobvyklé, ak bol poslancom zastupiteľstva vyššieho územného celku starosta alebo poslanec mestského zastupiteľstva. Vo všeobecnosti však platilo, že pre oboznámenie sa s údajmi z oznámení primátorov, poslancov mestských zastupiteľstiev, starostov a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a Košiciach bola potrebná žiadosť v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií.

1.1 Interpretáčny spor týkajúci sa rozsahu poskytovaných informácií

Aplikačná prax pri poskytovaní informácií z oznámení komunálnych verejných funkcionárov priniesla interpretačné spory, ktoré sa stali aj predmetom konania na úrovni správneho súdnictva. Niektoré mestá a obce chápali čl. 7 ods. 7 ÚZoOVZ tak, že na žiadosť majú poskytnúť žiadateľovi informácie z oznámení v rovnakom rozsahu, ako sú zverejňované parlamentným výborom na internetovej stránke Národnej rady. Iné mestá a obce zase presadzovali reštriktívnu interpretáciu, podľa ktorej § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií umožňuje v súvislosti s verejnou kontrolou majetkových pomerov iba poskytnutie informácie o „*mzde, plate alebo platových pomeroch a ďalších finančných náležitostiach priznaných za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu*“.⁸ Táto interpretácia bránila poskytnutiu informácií o majetkových pomeroch verejného funkcionára, ktoré sú súčasťou oznámenia podľa čl. 7 ods. 4 ÚZoOVZ. Znemožňovala tiež poskytnutie informá-

⁷ Osobitná časť dôvodovej správy k čl. 7 návrhu ÚZoOVZ. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=187808>. [cit.25.08.2020]

⁸ § 9 ods. 3 písm. g) zákona o slobode informácií. Pod pojem „*mzda, plat, platové pomery a ďalšie finančné náležitosti*“ možno napríklad v prípade starostu obce zahrnúť aj cestovné náhrady a tzv. paušálne výdavky (spotreba pohonných látok v motorovom vozidle zverenom starostovi na výkon svojej funkcie, výdavky z reprezentačného fondu starostu a pod.). Pozri SOLDÁN, A. Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 29 a 30.

cie o príjmoch dosiahnutých v predošlom kalendárnom roku z výkonu iných funkcií, zamestnaní alebo činností, v ktorých vykonávaní verejný funkcionár pokračuje aj po ujatí sa výkonu funkcie, a to za predpokladu, že boli uhrádzané z iného ako verejného rozpočtu.

Reštriktívna interpretácia založená na § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií bola v apríli 2015 odmietnutá Krajským súdom v Prešove, a to s odkazom na kombináciu jazykového a teleologického výkladu. Pri jazykovom výklade súd vychádzal zo zásady terminologickej jednotnosti (zákaz synonymického výkladu).⁹ Súd totiž upozornil, že z hľadiska obsahu oznámení rozlišuje čl. 7 ÚZoOVZ medzi majetkovými pomermi a osobnými údajmi, čo vyplýva z jeho vtedajšieho čl. 7 ods. 4 a čl. 7 ods. 7. Ústavná úprava pozitívne vymedzovala, ktoré osobné údaje verejného funkcionára sa zverejňujú, a naopak negatívnym spôsobom upravovala, ktoré informácie týkajúce sa majetkových pomerov verejného funkcionára sa nezverejňujú. Z textu vtedajšieho čl. 7 ods. 8 a 9 ÚZoOVZ vyplývalo, že verejná kontrola už nemala siahať k majetkovým pomerom manžela a neplnoletých detí, a takým údajom o majetkových pomeroch verejného funkcionára, ktoré by umožnili identifikáciu uvádzaných huteľných vecí v jeho vlastníctve alebo identifikáciu ďalších strán v právnych vzťahoch. Pri teleologickom výklade zase súd pripomenul rozhodnutie ústavného súdu k právu na súkromie verejne činných osôb: „(...) vychádzajúc z čl. 1 ústavného zákona je u verejných funkcionárov právo na súkromie v porovnaní s inými súkromnými osobami zúžené tak, ako to vyslovil v náleze sp. zn. II. ÚS 44/00 z 5. januára 2011 aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý uviedol, že u osôb verejného záujmu dochádza k zúženiu priestoru ich súkromnej sféry, v dôsledku čoho sa primerane znižuje aj úroveň ochrany ich osobnostných práv“.¹⁰ Rozsudok Krajského súdu v Prešove bol potvrdený Najvyšším súdom Slovenskej republiky, ktorý sa s jeho odôvodnením stotožnil.¹¹ Vychádzajúc z § 82a zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a v ňom obsiahnutú povinnosť zverejňovania a sprístupňovania súdnych rozhodnutí možno konštatovať, že k 1. augustu 2020 nebolo zverejnené žiadne iné súdne rozhodnutie, ktoré by obsahovalo odlišný právny názor.¹²

⁹ Pozri WINTR, J.: Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013, s. 53.

¹⁰ Rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5 S/40/2014 z 29. apríla 2015.

¹¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo/267/2015 z 22. marca 2017.

¹² Rozhodnutia súdov boli vyhľadávané cez portál <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>.

1.2 Spôsob poskytovania informácií a identifikácia povinnej osoby

Ustanovenie čl. 7 ods. 7 ÚZoOVZ odkazovalo pri spôsobe poskytovania informácií z oznámení verejných funkcionárov na zákon o slobode informácií. Jeho prvá veta však uvádzala, že týmto spôsobom má postupovať „*orgán, ktorému sa podávajú oznámenia*“. Pri komunálnych verejných funkcionároch sa oznámenia podávajú komisii obecného zastupiteľstva, resp. mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva mestskej časti v Bratislave a Košiciach. Na prvý pohľad sa môže zdať, že povinnou osobou bola tým pádom samotná obligatórne zriaďovaná komisia, ktorej členom mohol byť iba poslanec príslušného zastupiteľstva. Pokiaľ ale ústavná úprava pri spôsobe poskytovania informácií odkazovala na zákon o slobode informácií, identifikácia povinnej osoby sa musí uskutočniť na základe zákonných ustanovení.

Postavenie komisií ako orgánov zriaďovaných zastupiteľstvom upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. V zmysle jeho § 10 ods. 2 môže zastupiteľstvo zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, najmä obecnú radu, komisie a určuje im náplň práce. Organizačné a administratívne veci orgánov zriadených zastupiteľstvom zabezpečuje podľa § 16 ods. 1 obecný úrad. Rozhodnutie o žiadosti týkajúcej sa poskytnutia informácií z oznámení verejných funkcionárov preto muselo prebiehať tak, že prvostupňové rozhodnutie vydal obecný (mestský) úrad, a voči tomuto rozhodnutiu existovala možnosť odvolania, o ktorom mal rozhodnúť starosta (primátor) ako druhostupňový orgán. Takáto interpretácia sa mohla analogicky oprieť o právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vysloveného vo veci sp. zn. 5 SŽi/3/2016 z 13. decembra 2017. Súd sa v nej okrem iného vyjadroval k otázke, či v prípade žiadosti o sprístupnenie informácií z oznámení verejných funkcionárov podliehajúcich parlamentnému výboru pre nezlučiteľnosť funkcií rozhoduje o poskytnutí informácií v prvom stupni tento výbor (ako „*orgán, ktorému sa podávajú oznámenia*“ v zmysle čl. 7 ods. 7 prvej vety ÚZoOVZ) alebo Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky (ktorá plní odborné, organizačné a technické úlohy spojené so zabezpečovaním činnosti výborov v súlade s § 143 ods. 1 druhou vetou zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady). Najvyšší súd uviedol: „*Je potrebné prijať právnu konštrukciu, že pokiaľ ide o ustanovenie čl. 7 ods. 7 ústavného zákona, je osobou povinnou sprístupňovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. Národná rada a Kancelária Národnej*

radý. “ Na tomto závere nenašiel následne nič arbitrárne ani ústavný súd.¹³ Ak preto o žiadosti podľa zákona o slobode informácií týkajúcej sa oznámení verejných funkcionárov podliehajúcich parlamentnému výboru nerozhoduje výbor, ale Kancelária Národnej rady, rovnaký záver je potrebné aplikovať na obecný (mestský) úrad a komisiu zastupiteľstva.

Na tomto mieste je vhodné upozorniť, že schválením Správneho súdneho poriadku v máji 2015, ktorý nahradil predovšetkým piatu časť dovtedajšieho Občianskeho súdneho poriadku (správne súdnictvo) sa zlepšili možnosti verejnosti po odmietnutí poskytnutia informácie povinnou osobou a následnej správnej žalobe. Ustanovenie § 250a Občianskeho súdneho poriadku predpisovalo obligatórne zastúpenie advokátom, pokiaľ žalobca nemal právnické vzdelanie buď sám, alebo jeho zamestnanec (člen), ktorý zaňho na súde konal.¹⁴ Správny súdny poriadok toto obligatórne zastúpenie advokátom zmenil tak, že v zmysle jeho § 49 ods. 2 písm. c) sa obligatórne zastúpenie v konaní o správnej žalobe vo veciach slobodného prístupu k informáciám nevyžaduje.¹⁵

1.3 Nadobúdanie predpísaného majetku a jeho prevod v priebehu kalendárneho roka

Ústavná úprava definovala v čl. 7 ods. 4 majetkové pomery tvoriace povinnú náležitosť oznámení verejných funkcionárov. Pod majetkové pomery patrilo vlastníctvo každej nehnuteľnosti (a to bez ohľadu na to, či nehnuteľnosť bola alebo nebola evidovaná v katastri nehnuteľností) a ďalej vlastníctvo hnuťelnej veci, majetkového práva alebo inej majetkovej hodnoty presahujúcej 35-násobok minimálnej mzdy, a rovnako existencia záväzku, ktorého predmetom bolo peňažné plnenie v menovitej hodnote presahujúcej tento 35-násobok.¹⁶ ÚZoOVZ explicitne nešpecifikoval, či má verejný funkcionár uviesť informáciu o týchto majetkových pomeroch podľa stavu k 31. decembru príslušného kalendárneho roka, alebo je nevyhnutné uvádzať aj informáciu o nadobudnutí takého majetku, ktorý bol v priebehu príslušného kalendárneho roka

¹³ Pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 236/2018 z 18. júla 2018.

¹⁴ V zmysle uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sž/7/2012 z 26. septembra 2012 musel byť žalobca obligatórne zastúpený advokátom v tomto type konania aj vtedy, ak mu bol priznaný titul „bakalár“ na právnickej fakulte.

¹⁵ Táto zmena bola do návrhu Správneho súdneho poriadku zapracovaná na základe pripomienky verejnosti podanej v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Dostupné na <https://rokovania.gov.sk/download.dat?id=0385DEDDC4EB4484A3889D68464C-DA26-41334A6EE901BA6CAFA6E0539CE87CAD>. [cit.25.08.2020]

¹⁶ Príkladom takéhoto záväzku je splátkový úver. K tomu pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 701/2014 zo 4. februára 2015.

prevedený na inú osobu. čl. 7 ods. 1 ÚZoOVZ iba uvádzal, že písomné oznámenie sa podáva „za predchádzajúci kalendárny rok“. Z hľadiska možnosti verejnej kontroly ide o významný rozdiel, pretože pokiaľ by platila prvá alternatíva, verejný funkcionár má k dispozícii jednoduchý spôsob utajenia majetku, ktorý by bol inak povinný v oznámení deklarovať: stačilo uskutočniť jeho prevod pred 31. decembrom.

V rozhodovacej činnosti ústavného súdu k ukladaniu sankcií podľa ÚZoOVZ sa nachádza uznesenie, z ktorého vyplýva, že ústavný súd chápal deklaračné povinnosti verejných funkcionárov podľa druhej z uvedených interpretačných alternatív. Uznesenie sa týkalo ústavnosti uloženia pokuty primátorovi mesta okrem iného aj za neuvedenie nehnuteľností v oznámení za kalendárny rok 2009, ktoré v tomto kalendárnom roku spoluvlastnil [t. j. za uvedenie neúplných a nepravdivých údajov v rozpore s čl. 7 ods. 4 písm. a) ÚZoOVZ]. Primátor v návrhu na preskúmanie rozhodnutia tvrdil, že „vlastníkom týchto nehnuteľností bol len krátku dobu a v čase podania oznámenia ich už nevlastnil, resp. bol už podaný návrh na vklad vlastníckeho práva na základe darovacej zmluvy, ktorou tieto nehnuteľnosti previedol na svoje deti“. Ústavný súd toto tvrdenie odmietol s odkazom na teleologický výklad: „Vzhľadom na vymedzenie účelu oznamovacej povinnosti (...) nemôže ústavný súd akceptovať názor navrhovateľa, že neuvedenie nehnuteľností, ktoré zdedil v priebehu roka 2009 a následne previedol na svoje deti darovacou zmluvou, „nie je porušením zákona, ktoré mal zákonodarca na mysli, keď riešil v zákone postih za uvedenie neúplných a nepravdivých údajov...“, resp. že „zákonodarca mal v úmysle postihovať verejných funkcionárov, ktorí úmyselne v oznámení neuvedú majetok nadobudnutý v súvislosti s výkonom verejnej funkcie pri porušení povinností ustanovených v čl. 4 zákona“.¹⁷

1.4 Nesprávne poučenie dohľadového orgánu a zodpovednosť verejného funkcionára

Verejná kontrola oznámení verejných funkcionárov môže prebiehať plnohodnotne len vtedy, pokiaľ oznámenia obsahujú všetky náležitosti predpísané ústavnou úpravou. ÚZoOVZ v znení spreď 1. januára 2020 nepredpisoval tlačivo oznámenia a verejný funkcionár tak splnil povinnosť uloženu čl. 7 aj vtedy, keď uviedol požadované údaje na obyčajnom hárku papiera. Problematickou sa stala situácia, keď parlamentný výbor pre nezlučiteľnosť funkcií ako orgán dohliadajúci na najväčší počet verejných funkcionárov schválil svojim uznesen-

¹⁷ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012.

ním mimo rámca ústavnej úpravy vzor tlačiva pre podanie oznámenia, a to spolu s vysvetleniami plniacimi úlohu poučenia. Uznesením č. 363 z 2. decembra 2014¹⁸ schválil tento orgán taký vzor tlačiva, kde bolo v časti o nehnuteľnom majetku uvedené nasledovné poučenie: „*Napr. (...) rodinný dom, bytový dom, byt, nebytový priestor; garáž, budova pre obchod a služby, priemyselná budova a sklad, stavba na individuálnu rekreáciu, rozostavané stavby, ak sú zapísané v katastri nehnuteľností, iné stavby.*“ Takéto poučenie išlo nad rámec čl. 7 ods. 4 písm. a) ÚZoOVZ a mohlo budiť mylný dojem, že toto ustanovenie sa nevzťahuje na vlastníctvo nehnuteľnosti nezapísanej v katastri nehnuteľností.

Poučením sa podľa vlastného vyjadrenia riadila verejná funkcionárka, ktorá vlastnila rozostavanú stavbu (rekreačnú chatu nezapísanú v čase podania oznámenia v katastri nehnuteľností) a za jej neuvedenie v oznámení jej dohľadový orgán uložil pokutu v zmysle čl. 9 ods. 10 písm. b) ÚZoOVZ. Ústavný súd na podklade jej návrhu na preskúmanie rozhodnutia vyslovil, že nehnuteľnosťou v zmysle čl. 7 ods. 4 písm. a) sa rozumie aj rozostavaná stavba, pričom citoval § 119 ods. 2 Občianskeho zákonníka či § 43 stavebného zákona. Samotné chybné poučenie ale verejnú funkcionárku nezbavilo povinnosti stanovenej ústavnou úpravou: „*Poskytnutie formulára s nesprávnym poučením, ktorým výbor v rozpore s ustanovením čl. 7 ods. 4 písm. a) ÚZoOVZ de facto obmedzil rozsah nehnuteľného majetku, ktorý má byť predmetom majetkového priznania (...), nezbavilo navrhovateľku povinnosti podať majetkové priznanie v rozsahu vyžadovanom ÚZoOVZ. Navrhovateľka, i keď mohla byť nesprávnym poučením uvedená do omylu, vzhľadom na svoje postavenie verejného funkcionára (poslankyne národnej rady od roku 2016) mala poznať svoje povinnosti vyplývajúce z ústavného zákona a k ich plneniu pristupovať s náležitou starostlivosťou.*“^{19 20}

Je samozrejme nežiaduce, aby dohľadový orgán konal v protiklade s právom na dobrú správu verejných vecí ako všeobecnej právnej zásady tvoriacej implicitnú súčasť všeobecného princípu právneho štátu,²¹ na druhej strane sa takouto interpretáciou ústavného súdu zabráni-

¹⁸ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=248193> [cit. 21.08.2020]

¹⁹ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 71/2019 z 10. apríla 2019.

²⁰ Týmto názorom ústavný súd nadviazal na prístup, ktorý uplatnil už vo veci sp. zn. II. ÚS 153/07 z 29. novembra 2007: „*Navrhovateľ vzniesol námietku proti postupu výboru, ktorý zaviniel ním podané neskoré oznámenie, pretože mu zaslal chybné tlačivo s pokynmi na jeho vyplnenie. (...) Uvedená skutočnosť, aj keď je pravdivá, nemá vplyv na zákonnosť rozhodnutia výboru v uvedenom smere, pretože bolo len vecou výboru, či poskytne dotknutým subjektom predtlač formulára, ako pomôcku na jeho správne vyplnenie. Zaslanie chybného predtlače nezbavovalo navrhovateľa nijakým spôsobom splniť si svoju povinnosť v súlade so zákonom.*“

²¹ Pozri nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/2016 z 19. septembra 2018.

lo riziku vyprázdňovania obsahu ÚZoOVZ prostým uznesením dohľadových orgánov, vrátane komisií zriaďovaných obecnými a mestskými zastupiteľstvami.

2. Verejná kontrola oznámení komunálnych verejných funkcionárov po 1. januári 2020

Národná rada schválila v roku 2019, po viac než trinástich rokoch od poslednej zmeny ÚZoOVZ hneď tri novelizácie tejto ústavnej úpravy: ústavný zákon č. 66/2019 Z. z. v januári 2019, ústavný zákon č. 232/2019 Z. z. v júni 2019 a ústavný zákon č. 469/2019 Z. z. v decembri 2019. Z nich sa prvé dva týkali čl. 7 a tým aj možnosti verejnej kontroly oznámení komunálnych verejných funkcionárov.

2.1 Rozšírenie režimu automatického zverejňovania a obmedzenie doby zverejnenia

Novelizáciou uskutočnenou ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. sa režim automatického zverejňovania stal dominantným spôsobom sprístupňovania informácií z oznámení všetkých verejných funkcionárov. Obec, mesto a mestská časť sú povinné oznámenia zverejniť na svojom webovom sídle. Ústavná úprava počíta s tým, že webové sídlo nemusí byť zriadené. Takéto prípady sa budú v praxi týkať oba obcí s minimálnym počtom obyvateľov, kde je verejným funkcionárom starosta. Pre ne platí režim poskytovania informácií na žiadosť podľa zákona o slobode informácií. Je pravdepodobné, že režim poskytovania informácií na žiadosť sa bude podporne využívať aj vtedy, keď ústavná úprava počíta s aplikovaním režimu automatického zverejňovania. Pokiaľ by totiž daná obec alebo mesto nezverejnila oznámenie verejného funkcionára riadne so všetkými údajmi, ktoré zverejniť má (alebo by oznámenie nezverejnila vôbec), žiadosť podľa zákona o slobode informácií by mohla viesť k náprave. Obec alebo mesto by sa v opačnom prípade vystavili riziku žaloby v správnom súdnom konaní, s eventúalnym uplatnením priestupkovej zodpovednosti voči konkrétnej osobe.²² Žalobca by sa mohol oprieť o vyššie spomenuté závery Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z uznesenia sp. zn. 3 Sžo/267/2015 z 22. marca

²² V zmysle § 42a ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch sa priestupku na úseku práva na prístup k informáciám dopustí aj ten, kto vedome vydá a zverejní nepravdivé, neúplné informácie, kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom, alebo ten, kto vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií.

2017. Do úvahy tiež prichádza využitie inštitútu upozornenia prokurátora ako právneho prostriedku dozoru. V zmysle § 28 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre je prokurátor oprávnený podať orgánu verejnej správy upozornenie na účel odstránenia porušovania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorému došlo okrem iného aj nečinnosťou. ÚZoOVZ patrí do množiny ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a upozornenie prokurátora sa môže využiť predovšetkým pri absencii zverejnenia oznámení, keď existuje stav nečinnosti v rozpore s čl. 7 ods. 8 ústavnej úpravy.

Riziko nejednotného zverejňovania oznámení komunálnych verejných funkcionárov ústavodarca zmenšil tým, že po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 66/2019 Z. z. už predsedovia vyšších územných celkov a primátori miest nepodávajú oznámenia komisii zastupiteľstva vyššieho územného celku (resp. komisii mestského zastupiteľstva), ale parlamentnému výboru. Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona k tomu uvádza, že primátori miest „s ohľadom na ich zodpovednosť s nakladaním majetku miest vysokej hodnoty majú osobitné postavenie a z hľadiska možného konfliktu záujmov budú v pôsobnosti učeného výboru“.²³ Zároveň je však potrebné upozorniť na určitú iracionalitu ústavnej úpravy. Kvôli zodpovednosti s nakladaním majetku miest vysokej hodnoty podliehajú parlamentnému výboru aj primátori miest ako sú Dudince (1 409 obyvateľov),²⁴ Modrý Kameň (1 526 obyvateľov)²⁵ či Spišská Stará Ves (2 228 obyvateľov).²⁶ Naopak, parlamentnému výboru nepodliehajú starostovia mestskej časti Bratislava – Petržalka (113 012 obyvateľov)²⁷ mestskej časti Bratislava – Ružinov (75 665 obyvateľov)²⁸ alebo mestskej časti Košice – Západ (39 501 obyvateľov).²⁹ Ak vychádzame z argumentu uvedeného v dôvodovej správe, o to viac by parlamentnému výboru mali podliehať starostovia mestských častí, ktoré počtom obyvateľov predstihnú aj viaceré okresné mestá.

Pri novelizácii čl. 7 vykonanej ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. došlo k ešte jednej významnej zmene vo vzťahu k režimu sprístupňovania informácií. Súčasný čl. 7 ods. 8 druhá veta ÚZoOVZ obsahuje dopl-

²³ Osobitná časť dôvodovej správy. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=459421>. [cit.25.08.2020]

²⁴ Dostupné na <https://www.dudince-mesto.sk/mesto-dudince>. [cit.25.08.2020]

²⁵ Dostupné na https://www.modrykamen.sk/?id_menu=79924. [cit.25.08.2020]

²⁶ Dostupné na <https://www.spisskazaraves.sk/sucasnost/>. [cit.25.08.2020]

²⁷ Dostupné na https://www.petrzalka.sk/wp-content/uploads/2018/07/Zverejnenie_poctu_obyvateľov.pdf. [cit.25.08.2020]

²⁸ Dostupné na <https://www.ruzinov.sk/sk/content/view/zakladne-informacie>. [cit.25.08.2020]

²⁹ Dostupné na <https://www.kosicezapad.sk/article-item-sk/oznamenie-o-pocte-obyvateľov-pre-volby-do-organov-samospravy-obci-2018/>. [cit.25.08.2020]

nenie, že oznámenia sa zverejňujú „počas výkonu verejnej funkcie“. V zmysle čl. 3 ods. 1 druhej vety ústavnej úpravy sa na účely čl. 7 považuje osoba, ktorá vykonávala verejnú funkciu, za verejného funkcionára aj v období jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie. Predstavme si verejného funkcionára vykonávajúceho verejnú funkciu do 29. februára 2020. Za verejného funkcionára sa považuje do 28. februára 2021.³⁰ Za obdobie výkonu verejnej funkcie od 1. januára 2020 do 29. februára 2020 je povinný podať oznámenie v zmysle čl. 7 ods. 1 ÚZoOVZ do 30. apríla 2021. Ak verejný funkcionár podá oznámenie po 28. februári 2021, nebude existovať ani len teoretická možnosť jeho zverejnenia, pretože za verejného funkcionára ho už nemožno považovať. Takáto úprava pochopiteľne naráža na účel ÚZoOVZ. Ako uviedol ústavný súd v zjednocujúcom stanovisku sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010, počas celého obdobia, v každom momente aktívneho výkonu funkcie musí byť dodržiavaný ústavný zákon, a z tohto dôvodu musí byť jeho dodržiavanie kontrolované. Verejného funkcionára už nemožno sankcionovať stratou funkcie, ale ústavný zákon pozná aj sankcie finančné. V opačnom prípade by časť jeho aktívneho výkonu funkcie nebola preverená, a tým by bol popretý účel ústavného zákona.

Riešením tohto problému je taká interpretácia čl. 7 ods. 8 ÚZoOVZ, podľa ktorej musí byť vždy k dispozícii aj žiadosť o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií. Ustanovenie čl. 7 ods. 8 totiž ešte pred tým, ako predpisuje režim zverejňovania obsahuje prvú vetu: „*Orgán, ktorému sa podávajú oznámenia podľa odseku 5, je povinný poskytnúť informácie o týchto oznámeniach každej osobe spôsobom a v rozsahu ustanovenom zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.*“ Opierajúc sa o jazykový a teleologický výklad je preto neprípustné aplikovať čl. 7 ods. 8 ÚZoOVZ tak, že ak bolo v danej územnej samospráve oznámenie verejného funkcionára zverejnené, po jeho stiahnutí z webového sídla už nie je možné vyhovieť žiadosti o poskytnutie informácií o oznámeniach žiadateľovi podľa zákona o slobode informácií. K tomuto záveru vedie aj použitie systematického výkladu.

³⁰ 365. dňom je nedeľa 28. februára 2021. Aj keď z rozhodovacej praxe ústavného súdu je známe, že napríklad 30-dňovú lehotu z čl. 7 ods. 1 ÚZoOVZ považuje za procesnoprávnu (nález sp. zn. III. ÚS 165/07 z 11. októbra 2007, nález sp. zn. II. ÚS 78/07 z 11. decembra 2007 alebo sp. zn. I. ÚS 93/07 z 5. júna 2008), právna fikcia, podľa ktorej sa osoba považuje za verejného funkcionára aj v období jedného roka po skončení výkonu verejnej funkcie neslúži na vykonanie úkonu v určitej lehote a preto sa ani nemôže uplatniť zásada z počítania procesných lehôt, keď pripadnutie posledného dňa na deň pracovného pokoja znamená jeho posun na najbližší pracovný deň. Opačný výklad, podľa ktorého by sa jedna osoba považovala za verejného funkcionára 365 dní a na inú, vykonávajúcu v minulosti totožnú verejnú funkciu by sa malo aj 366. deň hľadieť ako na verejného funkcionára by zakladal neodôvodnené nerovnaké zaobchádzanie, bez opory v ústavnom texte.

ÚZoOVZ totiž obsahuje aj inštitút tzv. post-zamestnaneckého oznámenia, podávaného v zmysle čl. 8 ods. 5 niektorými verejnými funkcionármi do 30 dní po uplynutí jedného roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie. Ustanovenie čl. 8 ods. 6 tretia veta uvádza, že toto post-zamestnanecké oznámenie sa nezverejňuje. Ústavodarcovi nič nebránilo v tom, aby rovnakú vetu vložil aj do čl. 7 ods. 8, avšak tým, že tak neurobil je na mieste použiť vyššie spomenutý výklad.

2.2 Nadobúdanie predpísaného majetku a jeho prevod v priebehu kalendárneho roka

V podkapitole 1.3 tohto článku sme upozornili na uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012, podľa ktorého boli verejní funkcionári povinní uvádzať v oznámeniach medzi majetkovými pomermi aj také nehnuteľnosti, ktoré nadobudli v priebehu kalendárneho roka a neskôr ich previedli na iné osoby. Táto povinnosť ostala ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. nedotknutá, avšak zásadne sa zmenila ústavným zákonom 232/2019 Z. z. Pôvodné znenie návrhu ústavného zákona, predložené parlamentným výborom pre nezlučiteľnosť funkcií, so zmenou nepočítalo. V II. čítaní sa však v spoločnej správe výborov objavil pozmeňujúci návrh, aby sa majetkové pomery uvádzali v oznámení podľa stavu k 31. decembru predchádzajúceho kalendárneho roka. Zmena bola odôvodnená tým, že „*vzhľadom na pohyby v majetkových pomeroch verejného funkcionára a jeho rodinných príslušníkov v priebehu predchádzajúceho kalendárneho roka, za ktorý podáva oznámenie (...) je potrebné stanoviť presný dátum, ku ktorému sa predmetná časť oznámenia podáva*“.³¹ Pozmeňujúce návrhy zo spoločnej správy výborov boli následne schválené.

Aj vzhľadom na uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012 možno túto zmenu hodnotiť ako krok späť. Možnosť verejnej kontroly ale v tomto smere nie je vylúčená absolútne. Ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. sa náležitosti oznámenia verejného funkcionára rozšírili o nový okruh údajov. V zmysle čl. 7 ods. 1 písm. f) ÚZoOVZ musí byť súčasťou oznámenia aj popis daru alebo iných výhod, ktoré verejný funkcionár v danom kalendárnom roku prijal, ak hodnota darov alebo iných výhod od jedného darcu alebo hodnota jedného daru presiahne 10-násobok minimálnej mzdy. Oznámenie musí tiež obsahovať druh daru a dátum jeho prijatia. Znamená to, že ak by verejný funkcionár nadobudol nehnuteľnosť povedzme na zák-

³¹ Spoločná správa výborov. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468289>. [cit.25.08.2020]

lade darovacej zmluvy 1. februára a túto nehnuteľnosť by previedol na inú osobu 1. decembra, stále by tento dar a dátum jeho prijatia musel v oznámení uviesť.

2.3 Závazný vzor tlačiva na podanie oznámenia verejného funkcionára

Ústavným zákonom č. 66/2019 Z. z. sa pre účely plnenia oznamovacích povinností podľa čl. 7 a 8 zaviedol záväzný vzor tlačiva, ktorý je obsiahnutý v prílohách k ÚZoOVZ. Hoci odborná literatúra uvádza, že právny predpis obsahuje prílohy nezriedka,³² pri ústavných zákonoch je príloha ako ich súčasť prítomná výnimočne. Svedčí o tom skutočnosť, že od vzniku Slovenskej republiky nebol parlamentom schválený žiadny ústavný zákon obsahujúci prílohu. Historické príklady však existujú. V marci 1990 bol Slovenskou národnou radou schválený ústavný zákon č. 50/1990 Zb. o názve, štátnom znaku, štátnej vlajke, štátnej pečati a o štátnej hymne Slovenskej republiky,³³ obsahujúci štyri prílohy. Rovnako v apríli 1990 schválilo Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky ústavný zákon č. 102/1990 Zb. o štátnych symboloch Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorého súčasťou boli taktiež štyri prílohy. Pri štátnych symboloch je zrejme z logiky veci nevyhnutné, aby sa ich grafické vyobrazenie v prílohe nachádzalo, a to či už v ústavnom zákone alebo v obyčajnom zákone, ako je tomu v prípade zákona č. 63/1993 Z. z. Pokiaľ berieme do úvahy skúsenosť zo skutkového stavu uvedeného v odôvodnení uznesenia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 71/2019 z 10. apríla 2019, keď dohľadový orgán uviedol v ním schválenom tlačive zmätočné poučenie k uvádzaniu nehnuteľností, je v záujme právnej istoty verejných funkcionárov a súčasne verejnej kontroly, aby dohľadové orgány nemohli svojvoľne schvaľovať vlastné vzory oznámení.

Vzor tlačiva na podanie oznámenia z prílohy č. 1 k ÚZoOVZ už reflektuje aj rozšírenie okruhu uvádzaných informácií v rámci majetkových pomerov verejných funkcionárov. Ak je uvádzanou hnutel'nou vecou motorové vozidlo, verejný funkcionár je povinný uviesť jeho továrenskú značku a rok výroby. Pri uvádzanom záväzku musí verejný funkcionár uvádzať druh, dátum jeho vzniku a výšku podielu. Novou povinnosťou je uvádzanie užívania nehnuteľných vecí a hnutel'ných vecí vo vlastníctve inej osoby, pokiaľ hodnota užívania presahuje 35-násobok minimálnej mzdy a verejný funkcionár ju užíva viac

³² SVÁK, J., KUKLIŠ, P., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž.: Teória a prax legislatívy. 3. vyd. Bratislava: EUKÓDEX, s. r. o., 2012, s. 257.

³³ Ústavný zákon č. 50/1990 Zb. bol explicitne zrušený čl. 155 bodom 1 ústavy.

ako jeden kalendárny mesiac.³⁴ Uvádzanie takéhoto užívania sa týka aj prípadov, keď je vec užívaná manželom verejného funkcionára alebo nepľnoletým dieťaťom žijúcim s ním v domácnosti. Tieto údaje nepodliehajú režimu zverejnenia a oboznámiť sa s nimi môžu členovia príslušného dohľadového orgánu. Takéto vyvažovanie je okrem iného aj v súlade s odporúčaním OECD, aby sa monitoroval majetok blízkych osôb verejných funkcionárov, so súčasným rešpektovaním práva na ochranu súkromia.³⁵

3. Kompatibilita ústavnej úpravy s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Oznamovacími povinnosťami, ktoré ÚZoOVZ vo svojom čl. 7 ukladá komunálnym verejným funkcionárom, sa zasahuje do ich základného práva na súkromie. Po vydaní nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 je teoreticky možné, že by ústavný súd na základe návrhu aktívne legitimovaného subjektu v konaní podľa čl. 125 ústavy meritórne posudzoval súlad uložených povinností s článkami ústavy garantujúcimi základné práva. Na druhej strane, v jeho dlhoročnej rozhodovacej činnosti k ÚZoOVZ nenachádzame ani len naznačenie toho, že by určité povinnosti alebo obmedzenia verejných funkcionárov mohol vnímať ako nekompatibilné s ústavou. Práve naopak, v uznesení sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012 explicitne uviedol: „(...) *obmedzenia vyplývajú pre sťažovateľku z ústavného zákona, ktorý je právny predpisom rovnakej právnej sily ako ústava sama [porov. čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], v dôsledku čoho je potrebné tento predpis interpretovať ako zúženie rozsahu ochrany, ktorú poskytuje základné právo inak zaručené v čl. 35 ods. 1 ústavy, vo vzťahu k určitým, v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. presne vymedzeným verejným funkcionárom v zmysle zásady, že špeciálna norma predchádza všeobecnej (lex specialis derogat generali)*“. Takéto konštatovania naznačujú skôr zdržanlivosť ústavného súdu.

K záväzku rešpektovať základné práva sa Slovenská republika samozrejme neprihlásila iba ústavou. Jedným z kľúčových medzinárodných záväzkov je v tomto smere Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EĎP), garantujúci v čl. 8 právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Mohli by sa preto objaviť pochybnosti, či sú oznamovacie povinnosti uložené komunálnym verejným

³⁴ Čl. 7 ods. 4 písm. e) a f) ÚZoOVZ.

³⁵ OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>, s. 14.

funkcionárom kompatibilné s čl. 8 v takom význame, ako ho chápe Európsky súd pre ľudské práva (ESLP). Pre Národnú radu môže byť aj kvôli eventúalným budúcim novelizáciám ÚZoOVZ významnou skutočnosť, že v rozhodovacej praxi ESLP sa nachádza rozhodnutie bezprostredne súvisiace s veľmi podobnou právnou úpravou v inom členskom štáte Rady Európy.³⁶

V poľských komunálnych voľbách, ktoré sa konali v októbri 2002 bol do mestského zastupiteľstva zvolený p. Andrzej Wypych. V januári 2003 nadobudla účinnosť novela zákona, ukladajúca komunálnym poslancom povinnosť sprístupniť verejnosti informácie o ich finančných a majetkových pomeroch. Povinnosť sa plnila cez oznámenie podávané predsedovi zastupiteľstva, s ich následným zverejnením cez *Biuletyn Informacji Publicznej*. Oznámenia boli dostupné širokej verejnosti, k čomu stačilo internetové pripojenie. Sankciou za nedodržanie oznamovacej povinnosti bola strata nárokov na mesačné odmeny spojené s výkonom funkcie. Oznámenie muselo obsahovať údaje o príjmoch zo zamestnania alebo podnikateľskej činnosti, o nehnuteľnostiach a hnutel'nom majetku s hodnotou prevyšujúcou 10 000 poľských zlotých (12,5-násobok vtedajšej hrubej mesačnej minimálnej mzdy).³⁷ Rovnaká hranica bola stanovená pre uvádzanie pôžičiek a úverov, oznamovaných spolu s ich parametrami. Uvádza sa tiež informácia o úsporách či o majetku nadobudnutom cez obstarávanie od subjektov verejného práva. Verejnosti sa nemohli sprístupniť iba adresa trvalého pobytu daného funkcionára, a adresa ním oznamovaného nehnuteľného majetku. A. Wypych v sťažnosti uvádzal, že takto nastavenými povinnosťami dochádza k porušovaniu jeho základného práva podľa čl. 8 EDLP, keďže verejnosť má prístup k podľa neho iracionálne širokému okruhu informácií o jeho finančných zdrojoch a rodinnom majetku. Právna úprava mala byť podľa jeho názoru doslova „pozvánkou“ na uskutočnenie lúpeže. Podľa ESLP sledovala právna úprava legitímny cieľ v podobe prevencie korupcie a prešla aj požiadavkou nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Súd uznal, že otázka finančnej situácie osôb zastávajúcich verejnú funkciu v samospráve je predmetom oprávneného verejného záujmu. Nedá sa vyhnúť tomu, že komunálni verejní funkcionári sú vystavovaní mnohým formám tlaku alebo lobovania zo strany rôznych záujmových skupín. Čo sa týka povinnosti predložiť oznámenie o finančných a majetkových

³⁶ S rozhodnutím sme sa oboznámili na základe ZUIDERVEEN BORGESIOUS, F., GRAY, J., a VAN EECHOUD, M.: Open Data, Privacy, and Fair Information Principles: Towards a Balancing Framework. In: Berkeley Technology Law Journal, 2015, roč. 30, č. 3, s. 2100.

³⁷ Vychádzali sme z údajov zverejnených na webovom sídle <https://www.statista.com/statistics/962840/poland-monthly-minimum-wage/>. [cit.25.08.2020]

pomeroch, jeho účelom je zabezpečiť transparentnosť na komunálnej úrovni. Verejnosti poskytuje možnosť overiť si, či komunálna politika nie je narušená prehnaným tlakom alebo neprímeraným lobovaním, či dokonca priamou korupciou. Vo vzťahu k samotnému sprístupňovaniu obsahu oznámení verejnosti súd opätovne zdôraznil dôležitosť verejnej kontroly, a to s tým, že bez sprístupňovania by povinnosť nemala žiadny praktický význam.³⁸ Pokiaľ by Európsky súd pre ľudské práva pri tomto názore zotrval, o kompatibilitate ústavnej úpravy s EDLP by nemali byť pochybnosti.

Záver

Ústavné zákony č. 66/2019 Z. z. a č. 232/2019 Z. z., ktoré s účinnosťou od 1. januára 2020 novelizovali ÚZoOVZ nemožno hodnotiť tak, že sa nimi iba rozšírila možnosť verejnej kontroly oznámení komunálnych verejných funkcionárov. Rozšírenie režimu automatického zverejňovania na webových sídlach, podrobnejší obsah oznámení (doplnený aj o zoznam užívaných nehnuteľností a hnutel'ných vecí nad stanovenú hodnotu), ako aj záväzný vzor tlačíva pre splnenie oznamovacej povinnosti pochopiteľne predstavujú zmeny, ktoré budú v rámci verejnej kontroly prospešné. Ústavné zákony obsahovali aj novelizačné body, ktoré možnosti verejnej kontroly oslabujú. Prvým oslabením je 34. novelizačný bod z ústavného zákona č. 66/2019 Z. z., zavádzajúci zverejňovanie oznámení verejných funkcionárov na webovom sídle obce, mesta a mestskej časti (pokiaľ bolo zriadené) *počas výkonu verejnej funkcie*. Táto formulácia umožňuje existenciu prípadov, keď sa oznámenie za posledný rok výkonu verejnej funkcie nebude na webovom sídle zverejňovať, pretože daná osoba už nebude v zmysle čl. 3 ods. 1 druhej vety ÚZoOVZ považovaná za verejného funkcionára. Je vysoko pravdepodobné, že niektoré mestá a obce budú formuláciu „*zverejňuje počas výkonu verejnej funkcie*“ interpretovať tak, že ak sa oznámenie nemá zverejňovať, nemôže sa ani poskytovať prostredníctvom žiadosti podľa zákona o slobode informácií. Proti tejto interpretácii stojí znenie čl. 7 ods. 8 prvej vety ÚZoOVZ, ako aj účel celej ústavnej úpravy, čo ale v konkrétnych prípadoch budú eventuálne musieť potvrdiť všeobecné súdy v správnom súdnictve. Ako druhé oslabenie vnímame 5. novelizačný bod z ústavného zákona č. 232/2019 Z. z. Podľa neho sa majú majetkové pomery verejného funkcionára, manžela a neplnoletých detí

³⁸ Odôvodnenie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Wypych proti Poľsku z 25. októbra 2005, č. sťažnosti 2428/05.

žijúcich s verejným funkcionárom v domácnosti oznamovať podľa stavu k 31. decembru predchádzajúceho kalendárneho roka. Kým pred 1. januárom 2020 bolo možné postihnúť verejného funkcionára napríklad za neoznámenie nehnuteľnosti, ktorá bola neskôr prevedená na inú osobu (viď uznesenie sp. zn. IV. ÚS 69/2012), po vykonanej novelizácii môže verejný funkcionár prevodom do 31. decembra znemožniť identifikáciu tohto majetku cez oznámenie, a tým aj oslabiť možnosť verejnej kontroly. Aby mohla byť verejná kontrola oznámení komunálnych verejných funkcionárov čo možno najúčinnějšía, pri najbližšej novelizácii ústavnej úpravy by sa tieto nedostatky mali napraviť.

Použitá literatúra

1. RONČÁK, I., ŠPÁNIK, V.: *Zákon o ochrane verejného záujmu v samospráve*. Vinodol: Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation, 2013, 42 s. ISBN: 978–80–971402–1–2.
2. SOLDÁN, A.: *Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 152 s. ISBN 978-80-8168-269-8.
3. SVÁK, J., KUKLIŠ, P., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž.: *Teória a prax legislatívy*. 3. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.
4. WINTR, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, 229 s. ISBN 978- 808-7284-360.
5. ZUIDERVEEN BORGESIOUS, F., GRAY, J., a VAN EECHOUD, M.: *Open Data, Privacy, and Fair Information Principles: Towards a Balancing Framework*. In: Berkeley Technology Law Journal, 2015, roč. 30, č. 3, s. 2073 – 2131. ISSN 1086-3818.

Použitá rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov

1. Nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 165/07 z 11. októbra 2007
2. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 153/07 z 29. novembra 2007
3. Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 78/07 z 11. decembra 2007
4. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sži/7/2012 z 26. septembra 2012
5. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 69/2012 z 2. februára 2012
6. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012
7. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 43/2013 z 22. januára 2013
8. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 474/2014 zo 6. augusta 2014
9. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 701/2014 zo 4. februára 2015

10. Rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5 S/40/2014 z 29. apríla 2015
11. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 786/2015 z 2. decembra 2015
12. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo/267/2015 z 22. marca 2017
13. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sži/3/2016 z 13. decembra 2017
14. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 122/2018 z 22. mája 2018
15. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 236/2018 z 18. júla 2018
16. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/2016 z 19. septembra 2018
17. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019
18. Uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 71/2019 z 10. apríla 2019

Iné pramene

1. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing, 2011. Dostupné na internete na <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>>.