



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 382/2010-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 21. októbra 2010 o návrhu doc. Ing. P. O., CSc., B., zastúpeného advokátkou JUDr. E. B., B., na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/20/09-K z 9. decembra 2009 takto

### **r o z h o d o l :**

Rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/20/09-K z 9. decembra 2009 **p o t v r d z u j e .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 12. marca 2010 doručený návrh doc. Ing. P. O., CSc. (ďalej len „navrhovateľ“), na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) sp. zn. VP/20/09-K z 9. decembra 2009.

2. Z obsahu návrhu a jeho príloh ústavný súd zistil, že navrhovateľ bol 1. januára 2008 vymenovaný za člena dozornej rady podniku M., š. p. (ďalej len „štátny podnik“). Týmto dňom sa stal verejným činiteľom, na ktorého sa vzťahujú ustanovenia zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“ alebo „ústavný zákon“). V oznámení, ktoré bol navrhovateľ povinný podať podľa čl. 7 ústavného zákona za predchádzajúci rok 2008 navrhovateľ „... omylom na strane 6 v bode 4 uviedol, že má živnostenské oprávnenie. Navrhovateľ však živnostenskú činnosť nevykonáva od roku 2006 t. j. žiaden príjem zo živnostenského oprávnenia (ktoré zrušil až v roku 2009) nemal, žiadnu činnosť nevykonával, nezamestnával žiadnych zamestnancov ani iné osoby, nedosahoval žiaden zisk a ani iným spôsobom nevyvíjal žiadnu činnosť v rámci živnostenského oprávnenia a nemal ani žiaden príjem či obrat. Navrhovateľ je vysokoškolský učiteľ.“.

3. Výbor pred vydaním rozhodnutia požiadal navrhovateľa žiadosťou zo 6. júla 2009 o vysvetlenie, prečo popri výkone verejnej funkcie vykonával aj činnosť živnostníka. Navrhovateľ prevzal žiadosť 17. júla 2009 a listom z 23. júla 2009 oznámil, že podnikateľskú činnosť živnostníka naposledy vykonával v priebehu roka 2006. V roku 2007 a ani v roku 2008, v ktorom bol vymenovaný do funkcie verejného činiteľa, už žiadnu činnosť ako živnostník nevykonával. S výkonom živnosti teda skončil viac ako rok pred menovaním do funkcie verejného činiteľa. Podľa jeho názoru tak v dostatočnej miere dodržal ustanovenia ústavného zákona, keďže pre jeho naplnenie bolo potrebné činnosť, ktorá je v rozpore s týmto ústavným zákonom, skončiť alebo vykonať právny úkon smerujúci k jej skončeniu. Navrhovateľ využil prvú možnosť, t. j. skončenie činnosti živnostníka. Zároveň uviedol, že pri vyplňaní oznámenia za rok 2008 mal na strane 6 v bode 4 snahu deklarovat', že je len formálne držiteľom živnostenského oprávnenia.

Navrhovateľ doručil výboru 31. augusta 2009 doplnenie k vyjadreniu z 23. júla 2009, ktorým oznámil, že 26. augusta 2009 ukončil aj podnikanie na základe živnostenského oprávnenia. Ako prílohu predložil oznámenie o ukončení podnikateľskej činnosti, z ktorého je zrejmé, že navrhovateľ ukončil podnikanie 26. augusta 2009.

4. Výbor sa oboznámil s vyjadrením navrhovateľa a všetkými okolnosťami prípadu 16. septembra 2009 na rokovaní o Správe o došlých oznámeniach funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov k 31. marcu 2009 – výsledky šetrení, uznesením č. 699 zo 16. septembra 2009 začal proti navrhovateľovi konanie podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona a vyzval navrhovateľa, aby sa k predmetnému uzneseniu vyjadril v lehote 15 dní od jeho doručenia. Navrhovateľ listom, ktorý bol výboru doručený 5. októbra 2009, oznámil, že zotrváva na svojom stanovisku z 23. júla 2009, pretože podnikateľskú činnosť živnostníka *de facto* ukončil ešte v priebehu roka 2006, čím splnil požiadavku kladenú ústavným zákonom na verejného činiteľa. Navyše vyjadril pochybnosť, či jeho vtedajšie aktivity mali vôbec charakter podnikateľskej činnosti, keďže vykonával expertíznu činnosť pre ústredné orgány Slovenskej republiky a išlo o činnosť vykonávanú vo verejnom záujme.

5. Výbor vydal vo veci rozhodnutie 9. decembra 2009, ktorým konštatoval, že navrhovateľ ako člen dozornej rady M., š. p., tým, že v období, keď vykonával funkciu člena dozornej rady M., š. p., vykonával súčasne živnostenskú činnosť, porušil ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, za čo mu bola uložená pokuta v sume zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára vo výške 4 338 €.

*6. Proti tomuto rozhodnutiu podal navrhovateľ ako verejný funkcionár návrh na jeho preskúmanie, v ktorom uviedol, že výbor nesprávne vyložil a aplikoval ústavný zákon v čl. 5 ods. 7 ústavného zákona, keď uviedol: „... pokiaľ navrhovateľ v čase ustanovenia do verejnej funkcie vlastnil živnostenské oprávnenie na základe ktorého vykonával podnikateľskú činnosť bol povinný túto činnosť prestať vykonávať. Navrhovateľ však už žiadnu činnosť v rámci živnostenského oprávnenia viac ako rok pred ustanovením do verejnej funkcie nevykonával.“ Navrhovateľ dodal, že „... zo strany navrhovateľa postačovalo, aby činnosť živnostníka nevykonával. Splnením tejto povinnosti – nevykonávaním činnosti na základe živnostenského oprávnenia navrhovateľ splnil zákonné ustanovenie v plnom rozsahu. Navrhovateľ je presvedčený, že vykonať právny úkon smerujúci k ukončeniu funkcie zamestnania, alebo činnosti musia hlavne tí verejní funkcionári, ktorí pre prekážku iného zákonného ustanovenia skončiť funkciu, zamestnanie*

*ani činnosť ku dňu ustanovenia do funkcie, alebo do uplynutia 30 dňovej lehoty ani nemôžu (výpovedné lehoty, schvaľovací proces a podobne).“.*

Preto podľa navrhovateľa zákonodarca v čl. 5 ods. 7 ústavného zákona dával verejnému funkcionárovi možnosť, aby v priebehu lehoty 30 dní buď prestal vykonávať zakázanú činnosť (navrhovateľ prestal aktívne vykonávať živnosť v priebehu roka 2006), alebo v tejto lehote vykonal právny úkon smerujúci ku skončeniu tejto činnosti.

Navrhovateľ preto s ohľadom na uvedené skutočnosti žiadal, aby ústavný súd rozhodnutie výboru v celom rozsahu zrušil.

7. Ústavný súd si vyžiadal vyjadrenie výboru, v ktorom predsedníčka výboru uviedla: *„Z uvedeného vyplýva, že v rozhodnom období (rok 2008) i keď podnikateľskú činnosť ako uviedol navrhovateľ nevykonával, bol držiteľom živnostenského oprávnenia, a teda bol považovaný za podnikateľa podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka v znení neskorších predpisov, kde podnikateľom je podľa tohto zákona o. i. osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia.“*

Čo sa týka námietky, že výbor nezastavil konanie proti navrhovateľovi, hoci živnostenské oprávnenie zrušil, uviedla: *„... v čase výkonu verejnej funkcie navrhovateľ bol vlastníkom živnostenského oprávnenia a i keď živnostenskú činnosť v priebehu konania zrušil, nemá tento úkon žiaden dopad na to, že navrhovateľ porušil ústavný zákon tým, že v čase vykonávania verejnej funkcie bol súčasne držiteľom živnostenského oprávnenia.“*

*Nie je v právomoci výboru šetriť, či v danom rozsahu verejný funkcionár využíval svoje oprávnenie podnikat' ako živnostník; je však nesporné, že existencia platného a plne funkčného živnostenského oprávnenia je dôvodom pre vznik zodpovednosti za porušenie čl. 5 ústavného zákona a tým i pre uloženie sankcie podľa čl. 9 ods. 10 písm. d/ ústavného zákona.“*

8. Podľa § 73b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o návrhu verejného funkcionára, ktorého sa týka rozhodnutie výboru, koná a rozhoduje senát ústavného súdu na neverejnom zasadnutí.

Podľa § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde ak senát ústavného súdu zistí, že konanie verejného funkcionára je v rozpore s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, rozhodnutie orgánu svojím uznesením potvrdí. V opačnom prípade napadnuté rozhodnutie orgánu senát ústavného súdu nálezom zruší.

Podľa § 73b ods. 4 zákona o ústavnom súde rozhodnutie ústavného súdu je konečné.

Podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona dotknutý verejný funkcionár môže podať návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru na Ústavný súd Slovenskej republiky v lehote 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia podľa odseku 1, ktorým bola vyslovená strata mandátu alebo funkcie, alebo do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia podľa čl. 9 ods. 10, ktorým bolo rozhodnuté o pokute voči verejnému funkcionárovi.

Podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona verejný funkcionár nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze. Verejný funkcionár nesmie podnikat'; to sa nevzťahuje na výkon podnikania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.

Podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona ak verejný funkcionár vykonáva funkciu, zamestnanie alebo činnosť podľa odsekov 1 a 2 v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny smerujúci k jej skončeniu.

Podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie,

a) či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností podľa čl. 5 ods. 1 a 2,

b) aké zamestnanie vykonáva v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo štátnozamestnaneckom pomere a akú podnikateľskú činnosť vykonáva popri výkone funkcie verejného funkcionára.

Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona ak sa v konaní preukázalo, že verejný funkcionár nespĺnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené týmto ústavným zákonom alebo zákonom, alebo v oznámení podľa čl. 7 alebo čl. 8 uviedol neúplné alebo nepravdivé údaje, rozhodnutie obsahuje výrok, v ktorom sa uvedie, v čom je konanie alebo opomenutie verejného funkcionára v rozpore s týmto ústavným zákonom alebo zákonom, odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku. Rozhodnutie obsahuje aj povinnosť zaplatiť pokutu podľa odseku 10.

9. Z obsahu spisu výboru sp. zn. VP/20/09-K ústavný súd zistil, že uznesením výboru zo 16. septembra 2009 sa začalo konanie proti navrhovateľovi ako členovi dozornej rady štátneho podniku vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona a uznesením č. 723 z 9. decembra 2009 konštatoval, že navrhovateľ ako bývalý predseda dozornej rady (uvedené chybné, pretože navrhovateľ bol členom dozornej rady, pozn.) M., š. p., porušil povinnosť podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. V súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona výbor navrhovateľovi uložil pokutu v sume zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára a zároveň vyzval štátny podnik, aby oznámil výšku mesačného platu, ktorý poberal navrhovateľ v roku 2008 za výkon verejnej funkcie. Na túto výzvu štátny podnik oznámil, že navrhovateľovi ako verejnému funkcionárovi bola vyplácaná v priebehu roku 2008 mesačná odmena v sume 14 000 Sk, t. j. celkom za rok 2008 odmena v sume 168 000 Sk. Zároveň štátny podnik upozornil výbor, že navrhovateľ bol len členom dozornej

rady tohto štátneho podniku, a nie jeho predsedom, ako to výbor chybné uviedol v uznesení č. 723.

10. V písomnom vyhotovení rozhodnutia z 9. decembra 2010 výbor konštatoval, že konaním navrhovateľa ako člena dozornej rady štátneho podniku došlo k porušeniu čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, za čo mu v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona uložil pokutu v sume zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára, a to vo výške 4 338 € (130 692 Sk). V odôvodnení rozhodnutia výbor uviedol, že je nesporné, že navrhovateľ porušil ústavný zákon o ochrane verejného záujmu, pretože vykonával v čase výkonu verejnej funkcie ako člen dozornej rady štátneho podniku živnostenskú činnosť, čo je podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona zakázané. Zároveň výbor uviedol, že nie je rozhodujúce, či navrhovateľ činnosť na základe živnostenského opatrenia aj reálne vykonával, prípadne či za jej výkon poberal odmenu, rozhodujúce bolo, že mal postavenie živnostníka.

11. Rozhodnutie výboru z 9. decembra 2009 bolo navrhovateľovi doručené 15. februára 2010.

12. Preskúmaním návrhu navrhovateľa v spojení s namietaným rozhodnutím z 9. decembra 2009, ako aj s prihliadnutím na ďalšie s vecou súvisiace skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že návrh navrhovateľa nie je dôvodný.

13. Podstatu argumentácie navrhovateľa možno zhrnúť do jeho názoru, že hoci bol k 1. januáru 2008, keď bol ustanovený do verejnej funkcie, držiteľom živnostenského oprávnenia na prevádzkovanie ohlasovacej živnosti a živnostenské oprávnenie zrušil až oznámením Obvodnému úradu Bratislava 26. augusta 2009, neporušil tým zákaz uložený v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona a ani povinnosť uloženú v čl. 5 ods. 7 ústavného zákona. Podľa názoru navrhovateľa tým, že už od roku 2006 nevykonával žiadnu činnosť na základe živnostenského oprávnenia a nemal ani zo živnosti žiaden príjem či obrat, splnil povinnosť uloženú v čl. 5 ods. 7 ústavného zákona, keď navyše túto činnosť ukončil.

14. V danom prípade však bola pre posúdenie návrhu kľúčovou otázkou interpretácia čl. 5 ods. 2 druhej vety ústavného zákona („Verejný funkcionár nesmie podnikat'; to sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.“) v kontexte so skutočnosťou, že navrhovateľ bol podľa zistenia výboru v rozhodnom období držiteľom živnostenského oprávnenia (čo navrhovateľ nespochybňoval), avšak podnikateľskú činnosť na základe živnostenského oprávnenia už vyše roka aktívne nevykonával a nemal z nej ani žiaden zisk.

15. Podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka podnikaním sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku.

Podľa § 2 ods. 2 písm. b) Obchodného zákonníka podnikateľom podľa tohto zákona je osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia.

Podľa § 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „živnostenský zákon“) živnosťou je sústavná činnosť prevádzkovaná samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku a za podmienok ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 5 ods. 1 živnostenského zákona živnosť môže prevádzkovať fyzická osoba (živnostník) alebo právnická osoba, ak splní podmienky ustanovené týmto zákonom (ďalej len „podnikateľ“).

Podľa § 5 ods. 2 živnostenského zákona fyzické osoby a právnické osoby môžu prevádzkovať živnosť, ak to neobmedzujú alebo nevylučujú osobitné zákony.

16. Z citovaných právnych noriem podľa názoru ústavného súdu nepochybne vyplýva, že výkon živnosti (činnosť na základe živnostenského oprávnenia) je podnikateľská činnosť (podnikanie), ktorú môže vykonávať nielen fyzická osoba (živnostník), ale aj právnická osoba, pričom živnostenský zákon predpokladá, že výkon

živnostenskej činnosti môžu obmedziť alebo vylúčiť (zakázať) osobitné zákony. Za takýto osobitný zákon treba považovať aj ústavný zákon o ochrane verejného záujmu, konkrétne jeho ustanovenie čl. 5 ods. 2 druhú vetu.

17. Ústavný súd uvádza, že ústavný zákon neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval zisk. Táto samotná skutočnosť nemá vplyv na rozhodnutie v prípade, ak bolo preukázané, že verejný funkcionár vykonával živnostenskú činnosť, na ktorú sa vzťahuje obmedzenie podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona. V napadnutom rozhodnutí preto výbor správne konštatoval, že navrhovateľ ako verejný funkcionár porušil zákaz ustanovený čl. 5 ods. 2 ústavného zákona. Podľa čl. 9 ods. 7 ústavného zákona je v takom prípade obligatórnou súčasťou rozhodnutia aj výrok o povinnosti zaplatiť pokutu podľa čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona.

Nič na uvedenom názore nemení ani tá skutočnosť, že navrhovateľ od roku 2006 podnikanie (činnosť na základe živnostenského oprávnenia) aktívne nevykonával a nedosahoval ani žiaden zisk. Navrhovateľ si totiž len účelovo stotožňuje dve diametrálne odlišné skutočnosti, a to ukončenie podnikania a aktívne nevykonávanie podnikateľskej činnosti. Ku skončeniu podnikania však v prípade navrhovateľa nesporne došlo až 26. augusta 2009, a nie tým, že navrhovateľ činnosť, ktorá bola predmetom jeho podnikania, už v čase výkonu verejnej funkcie reálne nevykonával a nedosahoval z nej žiaden zisk. Z citovaného čl. 5 ods. 2 druhej vety ústavného zákona totiž vyplýva len to, či verejný funkcionár porušil označené ustanovenia a v rozhodnom období podnikal, a nie to, či verejný funkcionár mal z podnikateľskej činnosti v rozhodnom období aj príjem (m. m. IV. ÚS 263/09).

18. Podľa § 57 ods. 1 písm. g) živnostenského zákona zaniká živnostenské oprávnenie dňom uvedeným v oznámení o ukončení podnikania.

19. Povinnosťou navrhovateľa bolo preto v súlade s čl. 5 ods. 7 ústavného zákona do 30 dní od ustanovenia do funkcie, teda do 31. januára 2008, skončiť podnikanie (na základe

živnostenského oprávnenia), a to oznámením o ukončení podnikania podľa § 57 ods. 1 písm. g) živnostenského zákona. Pretože navrhovateľ tak urobil až 26. augusta 2009, je zrejmé, že porušil ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, ktoré výbor musel sankcionovať podľa príslušných zákonných ustanovení.

20. Vychádzajúc z uvedených skutočností ústavný súd konštatuje, že po preskúmaní napadnutého rozhodnutia výboru nezistil žiadne dôvody na jeho zrušenie, preto ho podľa § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde potvrdil.

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

V Košiciach 21. októbra 2010