



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 51/2015-9

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 10. februára 2015 predbežne prerokoval návrh [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom JUDr. Bohumírom Bláhom, advokátska kancelária, Hurbanovo námestie 5, Bratislava, na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/15/14-K zo 17. septembra 2014 a takto

r o z h o d o l :

Návrh [REDAKOVANÉ] o d m i e t a ako zjavne neopodstatnený a rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č.VP/15/14-K zo 17. septembra 2014 p o t v r d z u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 25. novembra 2014 doručený návrh [REDAKOVANÉ] (ďalej len „navrhovateľ“) na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) č. VP/15/14-K zo 17. septembra 2014.

Z návrhu a jeho príloh vyplýva, že napadnutým rozhodnutím výbor uložil navrhovateľovi ako verejnému funkcionárovi – konateľovi obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „spoločnosť [REDAKOVANÉ]“), vykonávajúcemu túto funkciu od 31. mája 2012, pokutu podľa čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 357/2004 Z. z.“) v sume 4 716 € zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára za porušenie povinnosti ustanovenej čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., ktorého sa mal dopustiť tým, že počas výkonu verejnej funkcie vykonával aj funkciu konateľa obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „spoločnosť [REDAKOVANÉ]“). Predmetné rozhodnutie bolo navrhovateľovi doručené 22. októbra 2014.

Sumu uložennej pokuty výbor založil na aplikácii čl. 9 ods. 16 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., podľa ktorého v prípade, ak mesačný plat verejného funkcionára, proti ktorému vedie konanie orgán uvedený v čl. 9 ods. 1 písm. a), je nižší ako priemerná mesačná nominálna mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, pri výpočte sumy podľa odseku 10 sa za mesačný plat považuje priemerná nominálna mesačná mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za uplynulý kalendárny rok. Výbor v tejto súvislosti uviedol, že *„výška mesačného platu verejného funkcionára bola stanovená v súlade s čl. 9 ods. 16 ústavného zákona vo výške priemernej nominálnej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok (2011), keďže verejný funkcionár v tomto období ešte nevykonával uvedenú funkciu a nepoberal samozrejme za ňu ani mzdu... podľa listu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 3029/2012-II/1 zo 6. marca 2012 priemerná nominálna mesačná mzda v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnená Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa štvrťročného štatistického výkazníctva v roku 2011 je 786 EUR. Z tohto dôvodu bola výška pokuty uvedená vo výrokovvej časti rozhodnutia určená v uvedenej sume.“*

Vo svojom návrhu doručenom ústavnému súdu navrhovateľ poukázal na fakt, že o porušení povinnosti, ktorá bola sankcionovaná napadnutým rozhodnutím výboru, „orgán už raz rozhodol a za toto porušenie ústavného zákona už mu pokuta uložená bola a to rozhodnutím Výboru... č. VP/02/13-K zo dňa 27.5.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť“. Pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie, navrhovateľ ďalej zdôraznil, že „konanie vo výroku rozhodnutia orgán určil tak, že v čase vykonávania funkcie verejného funkcionára bol navrhovateľ súčasne aj štatutárnym orgánom právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti a to v čase od 31.5.2012 do 13.12.2013, čím porušil čl. 5 ods. 2, ústavného zákona, teda zhodne v oboch rozhodnutiach“. V uvedených rozhodnutiach je však odlišná suma uložených pokút. Totiž „kým v rozhodnutí VP/02/13-K je spôsob vypočítania výšky pokuty odôvodnený v rámci zisťovania mesačného platu použitím ustanovenia čl. 9 ods. 15, v rozhodnutí VP/15/14-K je spôsob vypočítania výšky pokuty odôvodnený pri zisťovaní mesačného platu použitím ustanovenia čl. 9 ods. 16.

Neskoršie rozhodnutie VP/15/14-K zdôvodňuje výšku pokuty tým, že sa navrhovateľ porušenia povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona dopustil v roku 2012 a rok pred tým v roku 2011 nepoberal navrhovateľ plat verejného funkcionára a preto orgán určil mesačný plat 786, Eur podľa nominálnej mzdy v hospodárstve SR za predchádzajúci kalendárny rok, celkom vo výške 4 716 EUR.

Výšku pokuty v skoršom rozhodnutí VP/02/13-K, orgán určil za porušenie povinnosti uvedenej v čl. 5 ods. 2 za rok 2013 a mesačný plat určil podľa platu verejného funkcionára 3 000 EUR za výkon funkcie verejného funkcionára v predchádzajúcom roku 2012 celkom vo výške 10 500 EUR, ktorú pokutu navrhovateľ orgánu zaplatil.

Podľa týchto zdôvodnení odlišne vypočítaných pokút, orgán rozhodnutím VP/02/13-K vzťahuje porušenie povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona na rok 2013 a v rozhodnutí VP/15/14-K na rok 2012. V oboch prípadoch bolo rozhodnutie vydané v roku 2014 a to potom ako sa orgán oboznámil so skutočnosťou, že navrhovateľ už od 13.12.2013 nie je štatutárnym orgánom právnickej osoby.

Z rozhodnutí /nie však z výroku, tie sú identické/ ďalej vyplýva, že orgán v čase rozhodovania z jedného a toho istého porušenia povinnosti uvedenej v čl. 5 ods. 2

ústavného zákona vyvodil 2 porušenia a na každé z nich samostatne uložil pokutu a to rozhodnutiami:

VP/02/13-K zo dňa 27.5.2014 za rok 2013, pokuta 10 500, Eur

VP/15/14-K zo dňa 17.9.2014 za rok 2012, pokuta 4 716, Eur.“.

Podľa sťažovateľa „takéto rozhodovanie nemá oporu v ústavnom zákone. K porušeniu povinností podľa čl. 5 ods. 2 došlo iba jedným konaním,... Týmto konaním je porušenie povinnosti zistenej ako súčasné zastávanie funkcie štatutárneho orgánu právnickej osoby na jednej strane /v [REDAKČIA] / a vykonávania verejnej funkcie /v [REDAKČIA] / na strane druhej od 31.5.2012 do 13.12.2013. Orgán ničím nezdôvodnil, takéto svojvoľné delenie jedného porušenia ústavnej povinnosti uvedenej v čl. 5 ods. 2 podľa časových období.“.

Navrhovateľ zdôrazňuje, že „existencia rozhodnutia VP/02/13-K znamenala pre orgán prekážku rozhodnutej veci /res iudicata/, eventuálne prekážku už prejednávanej veci /litispendencia/ a preto konať vo veci VP/15/14-K o tom samom porušení ústavného práva zákon neumožňoval“. Kritizovaný postup výboru popiera podľa navrhovateľa právnu istotu „v tom, že napriek tomu, že už raz bolo o jeho konaní /jednom a tom samom/ kvalifikovanom ako porušenie čl. 5 ods. 2 ústavného zákona rozhodnuté, mohlo by byť rozhodnuté znovu s uložením ďalšej pokuty...“.

V závere svojho návrhu navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd vo veci samej rozhodol nálezom takto:

„1. Rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/15/14-K zo dňa 17.9.2014 sa zrušuje a vec sa mu vracia na ďalšie konanie.

2. [REDAKČIA] priznáva náhradu trov právneho zastúpenia, ktorú je Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií povinný zaplatiť na účet advokáta JUDr. Bohumíra Bláhu, do jedného mesiaca od právoplatnosti nálezu.“

II.

Podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. dotknutý verejný funkcionár môže podať návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru na ústavný súd 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. Podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia výboru má odkladný účinok. Ústavný súd rozhodne o tomto návrhu do 60 dní odo dňa jeho doručenia.

Konanie o preskúmaní takéhoto rozhodnutia pred ústavným súdom upravujú ustanovenia § 73a a § 73b 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“).

Podľa § 73b ods. 2 zákona o ústavnom súde o návrhu 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 končené.

Ústavný súd v uznesení č. k. PLz. ÚS 1/07-3 z 2. mája 2007, ktoré bolo prijaté podľa § 6 zákona o ústavnom súde o zjednotení odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu na konanie vo veciach podľa čl. 9 a nasledujúcich ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., vyslovil, že na toto konanie sa vzťahuje § 25 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého sa každý návrh predbežne prerokuje.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne

neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Podľa čl. 2 ods. 1 písm. zb) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. sa tento zákon vzťahuje na funkcie štatutárneho orgánu alebo členov štatutárneho orgánu obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu.

Podľa čl. 3 ods. 1 prvej vety ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. je verejným funkcionárom na účely tohto ústavného zákona každý, kto vykonáva funkciu uvedenú v čl. 2 ods. 1.

Podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. 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 podnikáť; to sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok.

Podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. 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 úkon smerujúci k jej skončeniu.

Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. ak sa v konaní preukázalo, že verejný funkcionár nesplnil 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.

Podľa čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. pokuta sa ukladá v sume zodpovedajúcej šesťnásobku mesačného platu verejného funkcionára, ak verejný funkcionár poruší povinnosti podľa čl. 5.

Uplatniac svoju právomoc vyplývajúcu z čl. 10 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. sa ústavný súd v danom prípade sústredil na posúdenie konania navrhovateľa ako verejného funkcionára z hľadiska jeho konformnosti s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

Samotný navrhovateľ vo svojom návrhu doručenom ústavnému súdu nerozporuje skutočnosť, že v období od 31. mája 2012 do 13. decembra 2013 popri výkone verejnej funkcie pôsobil aj ako konateľ spoločnosti Mertimex, ktorá ako spoločnosť s ručením obmedzeným vykonávala podnikateľskú činnosť.

Námietka navrhovateľa smeruje ku skutočnosti, že výbor v rozhodnutí č. VP/02/14-K (z konania vedeného pod sp. zn. III. ÚS 568/2014 považuje ústavný súd za preukázané, že sp. zn. VP/02/13 uvedená aj na vyhotovení rozhodnutia výboru je dôsledkom zjavnej nesprávnosti a omylu) z 27. mája 2014 rozhodol v jeho veci identickým výrokom ako v napadnutom rozhodnutí. V tejto súvislosti kritizuje porušenie pravidla „ne bis in idem“ a súčasne tvrdí, že výbor „z jedného a toho istého porušenia povinnosti uvedenej v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona vyvodil 2 porušenia a na každé z nich samostatne uložil pokutu a to rozhodnutiami:

VP/02/13-K zo dňa 27.5.2014 za rok 2013, pokuta 10 500, Eur

VP/15/14-K zo dňa 17.9.2014 za rok 2012, pokuta 4 716, Eur.“.

Sám navrhovateľ teda existenciu dvoch rozhodnutí interpretuje ako výsledok porušovania povinnosti ustanovenej ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z., ktoré pretrvávalo v dvoch kalendárnych rokoch.

Ústavný súd čiastočne zdieľa kritiku navrhovateľa proti postupu a rozhodnutiam výboru. Ten najprv uložil pokutu za porušenie povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., ku ktorému dochádzalo v roku 2013, a až neskôr (17. septembra 2014) sankcionoval rovnaké porušenie povinnosti, ku ktorému však dochádzalo v roku 2012. Okrem toho treba prisvedčiť navrhovateľovi, že výroky oboch rozhodnutí sú identické, a to dokonca aj vo vymedzení obdobia, v ktorom k porušovaniu povinnosti navrhovateľa ako verejného funkcionára dochádzalo („*verejný funkcionár vykonáva verejnú funkciu od 31.5.2012, funkciu konateľa obchodnej spoločnosti ukončil 13.12.2013*“, resp. „*do verejnej funkcie bol menovaný 31.5.2012, funkciu konateľa v obchodnej spoločnosti ukončil 13.12.2013*“).

Na druhej strane ústavný súd upozorňuje, že i výroky ako právne záväzné úsudky výboru formulované v oboch predmetných rozhodnutiach je potrebné na účel posúdenia ich súladu s ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. skúmať v kontexte dôvodov, na ktorých sa tieto výroky zakladajú. Z odôvodnení vyplýva vysvetlenie prednesené samotným navrhovateľom a to, že výbor rozhodol samostatnými rozhodnutiami o porušení povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. za rok 2012 a za rok 2013.

Podľa názoru ústavného súdu o porušení zásady „ne bis in idem“ nemožno v prípade rozhodnutia výboru č. VP/15/14-K zo 17. septembra 2014 uvažovať. Výbor ním síce postihoval porušenie rovnakej povinnosti navrhovateľa ako v rozhodnutí č. VP/02/14-K z 27. mája 2014, avšak zjavne za obdobie iného kalendárneho roka. Neušlo pozornosti ústavného súdu, že ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. neobsahuje v sebe explicitný základ pre rozdelenie toho istého porušenia povinnosti do období dvoch, či viacerých kalendárnych rokov, ani možnosť, či povinnosť výboru ukladať sankcie opakovane, ak porušovanie povinnosti verejným funkcionárom pretrváva počas dlhšieho obdobia. Podľa názoru ústavného súdu je rozhodujúce posúdiť, či postup zvolený výborom v navrhovateľovej veci rešpektuje účel ústavno-právnej regulácie konfliktu verejného záujmu a súkromného záujmu.

Z povahy veci vyplýva, že porušovanie povinnosti verejného funkcionára zakotvenej v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. má charakter tzv. omisívneho protiprávneho konania (deliktu), ktorý spočíva v nečinnosti porušovateľa trvajúcej určitú dobu. Je výlučne v dispozícii a na zodpovednosti verejného funkcionára, aby činnosť nezlučiteľnú s výkonom verejnej funkcie ukončil spôsobom podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. (alebo po uplynutí tam určenej lehoty aj kedykoľvek neskôr). Ak tak verejný funkcionár neurobí, vystavuje sa nebezpečenstvu aj opakovaného uloženia pokuty, pretože iba týmto spôsobom možno naplniť účel predmetných článkov ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

Naopak, pri akceptovaní navrhovateľovej argumentácie by sankcionovanie realizované výborom vôbec nebralo na zreteľ dĺžku porušovania povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. Nebolo by potom rozdielu medzi verejným funkcionárom, ktorý označenú povinnosť ignoruje len počas kratšieho obdobia, napr. jedného kalendárneho roka, a iným verejným funkcionárom, ktorý je jej nepretržitým niekoľkoročným porušovateľom, a to zvlášť v prípadoch, keď by výbor protiprávne správanie postihoval hneď po uplynutí lehoty podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. alebo po ukončení prvého roku jeho trvania. Tento výklad a prístup k posudzovanému právnemu inštitútu by však v takýchto prípadoch najmä celkom popieral jeho účel, pretože v praxi by to znamenalo, že verejný funkcionár, ktorému už bola uložená sankcia, by mohol takto v ďalšom období „beztrestne“ zotrvať v konflikte záujmov až do skončenia výkonu svojej funkcie.

Popísaný konceptuálny prístup, ktorý sa odráža aj v oboch diskutovaných rozhodnutiach výboru vydaných v navrhovateľovej veci, vedie podľa názoru ústavného súdu k záveru o udržateľnosti rozhodnutia výboru č. VP/15/14-K zo 17. septembra 2014, a to aj pri nedostatku vo formulácii výroku tohto rozhodnutia v napätí s výrokom skoršieho rozhodnutia z 27. mája 2014. Nezanedbateľnou je pritom už uvedená skutočnosť, že navrhovateľ porušenie svojej povinnosti vo vymedzenom období nijako nepopiera, a nerobil tak ani počas priebehu konaní pred výborom. To je na podklade § 73b ods. 3

zákona o ústavnom súde podstatné zistenie pre záverečný úsudok ústavného súdu o predmete navrhovateľovho návrhu.

Navrhovateľom predložený návrh je z uvedených dôvodov zjavne neopodstatnený a ako taký ho už pri jeho predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd odmietol a súčasne ho podľa § 73b ods. 3 toho istého zákona potvrdil.

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

V Košiciach 10. februára 2015