



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 46/2011-23

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 3. februára 2011 predbežne prerokoval návrh Ing. F. M., B., zastúpeného advokátkou JUDr. D. S., P., na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/31/10-K zo 14. septembra 2010, za účasti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií, a takto

r o z h o d o l :

Návrh Ing. F. M. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnený.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 23. novembra 2010 doručený a 29. decembra 2010 doplnený návrh Ing. F. M. (ďalej len „navrhovateľ“) na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) sp. zn. VP/31/10-K zo 14. septembra 2010 (ďalej len „namietané rozhodnutie“).

2. Z návrhu a jeho doplnenia vyplýva, že namietaným rozhodnutím uložil výbor navrhovateľovi ako verejnému funkcionárovi (členovi Dozornej rady štátneho podniku L. U.) pokutu v sume 4 467 € a povinnosť zanechať výkon živnostenskej činnosti „Ing. F. M. – R.“, a to na základe oznámenia navrhovateľa „predkladaného podľa čl. 7 Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. za rok 2009“ výboru, že vykonáva živnostenskú činnosť. Podľa názoru navrhovateľa namietané rozhodnutie „vychádza z nesprávne zisteného skutkového stavu a z nesprávneho právneho názoru o existencii rozporu záujmov“ chránených ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“). Po odcitovaní čl. 1 a 3 ústavného zákona navrhovateľ uviedol, že „je... nesprávna konštatácia v odôvodnení napadnutého rozhodnutia, že už samotné uvedenie činnosti v živnostenskom registri pri obchodnom mene navrhovateľa je v rozpore s čl. 5 ods. 2 Ústavného zákona, a to bez ohľadu na to, či činnosti uvedené vo výpise navrhovateľ vykonáva odplatne, bezodplatne, alebo ich nevykonáva vôbec, pričom je tiež nesprávny výklad zákona v § 2 Zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní, o tom, čo je podnikaním, ako to interpretuje Výbor... v napadnutom rozhodnutí“. V tejto súvislosti navrhovateľ uviedol, že „v liste zo dňa 28. 4. 2010 adresovanom Výboru..., podal vysvetlenie v tom smere, že firma pod obchodným menom Ing. F. M. – R. nevykonáva inú činnosť okrem činnosti stavebného dozoru. Výkon činnosti stavebného dozoru u navrhovateľa je len sporadický, nepredstavuje pre neho pravidelnú činnosť za účelom zisku, nie je ho preto možné posúdiť ako podnikanie... Je tiež... v rozpore s dobrými mravmi a zdravým úsudkom, ak by účasť v dozornej rade štátneho podniku, za ktorú je poskytovaná odmena 1.500,- EUR ročne a výkon tejto činnosti je účasť na zasadaní 4x v roku, mala znamenať a priori bez akéhokoľvek ďalšieho posudzovania pre verejného funkcionára striktný zákaz akejkoľvek činnosti napríklad aj zo zamestnania vykonávanej za účelom dosiahnutia príjmu na obživu jeho a jeho rodiny. Pri takomto striktnom a zúženom výklade nezlučiteľnosti funkcie verejného činiteľa s výkonom iných zamestnaní a činností by členstvo v dozornej rade štátneho podniku (akéhokoľvek) mohli vykonávať len nepracujúci dôchodcovia a dobrovoľne nezamestnaní občania.“.

3. S odvolaním sa na uvedené dôvody navrhovateľ žiada, „aby Ústavný súd... napadnuté rozhodnutie Výboru... č. VP/31/10-K zo... 14. 09. 2010, zrušil v celom rozsahu“.

4. V rámci prípravy na predbežné prerokovanie veci sa k návrhu vyjadril výbor, a to stanoviskom sp. zn. VP 31/10-K z 9. decembra 2010 a z 12. januára 2011. V podstatnom uviedol: „S uvedeným názorom... nesúhlasíme a tvrdíme, že výbor v predmetnej veci rozhodol na základe úplne zisteného skutkového stavu a vecne správne... Na námietku navrhovateľa, že výbor potrestal verejného funkcionára za to, že má v živnostenskom liste zapísaných deväť činností (okrem činnosti stavebného dozoru), ktoré nevykonáva uvádzame, že výbor vychádzal z ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu... IV. ÚS 263/09-29... výkon živnosti (činnosť na základe živnostenského oprávnenia) je podnikateľská činnosť (podnikanie), ktorú môžu 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... takže je namieste, že výbor považoval samotnú existenciu funkčného živnostenského oprávnenia za porušenie čl. 5 ústavného zákona.

K námietke, že výbor rozhodol bez ohľadu na ročný príjem z uvedených činností vychádzame taktiež z citovaného uznesenia Ústavného súdu..., ktorý dospel k názoru, že... pre posúdenie toho, či verejný funkcionár porušil označené ustanovenie, nie je podstatné, či verejný funkcionár mal z podnikateľskej činnosti v rozhodnom období príjem, ale či v rozhodnom období podnikal...

Z uvedeného vyplýva, že v rozhodnom období (rok 2009) verejný funkcionár bol držiteľom živnostenského oprávnenia, i keď činnosti uvedené v živnostenskom liste ako viedol navrhovateľ nevykonával, a teda bol považovaný za podnikateľa podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka... Podľa cit. ustanovenia... je podnikateľom okrem inej osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia...

Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujeme, aby Ústavný súd Slovenskej republiky napadnuté rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií č. VP/31/10-K zo 14. septembra 2010 potvrdil a nepriznal navrhovateľovi náhradu trov konania.“

II.

5. Podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona dotknutý verejný funkcionár môže podať návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru na ústavnom súde 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 zákona. Rozhodnutie ústavného súdu je konečné.

6. Podľa § 25 ods. 1 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“) ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. 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. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

7. Podľa § 73a ods. 1 zákona o ústavnom súde sa konanie o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov začína na návrh verejného funkcionára, ktorého sa týka rozhodnutie orgánu, ktorý vykonáva konanie o návrhu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Podľa § 73a ods. 2 zákona o ústavnom súde o podaní návrhu platí § 20. K návrhu sa pripojí napadnuté uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa § 73b ods. 1 zákona o ústavnom súde je účastníkom konania navrhovateľ a výbor. 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 konečné.

8. Z obsahu spisu výboru sp. zn. VP/31/10-K ústavný súd zistil, že ešte pred začatím konania výbor listom z 9. apríla 2010 požiadal navrhovateľa o vysvetlenie podľa čl. 7 ods. 6 ústavného zákona. Navrhovateľ na list výboru reagoval „*vysvetlením*“ z 28. apríla 2010. Následne výbor uznesením č. 8 z 5. augusta 2010 začal proti navrhovateľovi konanie podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona, keďže považoval zistený stav za rozporný s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona; súčasne požiadal navrhovateľa o stanovisko, avšak bezvýsledne. V tomto ohľade výbor konštatoval, že „*z priloženej prílohy bolo preukázané, že vo výpise zo živnostenského registra č. 707-12768 zo dňa 26. 4. 2004 je uvedených celkom 9 činností a výkon stavebného dozoru je len jednou z nich. V súlade s § 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní... ide jednoznačne o podnikanie, ktoré je v rozpore s čl. 5 ústavného zákona a to bez ohľadu na to, či činnosti uvedené vo výpise zo živnostenského registra vykonáva odplatne, bezodplatne alebo ich nevykonáva vôbec.*“.

9. Následne výbor prijal namietané rozhodnutie, ktorým uložil navrhovateľovi v súlade s čl. 9 ods. 10 písm. d) ústavného zákona pokutu v sume 4 467 € a v súlade s čl. 9 ods. 6 a 7 ústavného zákona povinnosť zanechať výkon živnostenskej činnosti „*Ing. F. M. –R.*“. Uvedené rozhodnutie bolo schválené uznesením výboru č. 33 zo 14. septembra 2010.

10. Vychádzajúc z obsahu sťažnosti možno konštatovať, že navrhovateľove argumenty vo svojej podstate spočívajú v tom, že rozhodnutie výboru „*vychádza z nesprávne zisteného skutkového stavu a z nesprávneho právneho názoru o existencii rozporu záujmov*“.

11. Ako vyplýva z § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde, predmet tohto konania, v rámci ktorého ústavný súd plní funkciu orgánu rozhodujúceho o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu výboru, je jednoznačne obmedzený výlučne na posúdenie konania navrhovateľa ako verejného funkcionára z hľadiska jeho konformnosti s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Primárnym impulzom vzniku tohto konania je konanie verejného funkcionára, ktorý je povinný plniť povinnosti vyplývajúce pre neho z ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Ďalším krokom determinujúcim konanie ústavného súdu o opravnom prostriedku je konkrétne rozhodnutie výboru, a v neposlednom rade je ním návrh navrhovateľa, ktorým žiada, aby ústavný súd napadnuté rozhodnutie preskúmal.

12. Podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov. 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 povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok. Podľa čl. 5 ods. 6 ústavného zákona ustanovenie odseku 2 sa nevzťahuje na verejného funkcionára podľa čl. 2 ods. 1 písm. p) a r). Zákaz podľa odseku 2 druhej vety sa nevzťahuje na starostov obcí. Podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu 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.

13. V danom prípade je pre posúdenie námietky navrhovateľa kľúčová ústavne konformná interpretácia ustanovenia 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 podľa zistenia výboru vykonával v rozhodnom období podnikateľskú činnosť na základe živnostenského oprávnenia (ako živnostník, čo navrhovateľ nespochybňuje), t. j. najmä odpoveď na otázku, či text za bodkočiarkou ustanovujúci výnimky zo všeobecného zákazu podnikania možno uplatniť aj vo vzťahu k verejným funkcionárom, ktorí paralelne s výkonom verejnej funkcie vykonávajú aj podnikateľskú činnosť na základe živnostenského oprávnenia (živnostníkov).

14. 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; povolenie na prevádzkovanie živnosti sa vyžaduje len v prípadoch vymedzených týmto zákonom.

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

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.

15. 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. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že výbor v namietanom rozhodnutí správne interpretoval a aplikoval čl. 5

ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, a preto ani táto námietka navrhovateľa nezakladá dôvod na jeho zrušenie.

16. Z už citovaného čl. 5 ods. 2 druhej vety ústavného zákona tiež vyplýva, že pre posúdenie toho, či verejný funkcionár porušil označené ustanovenie, nie je podstatné, či verejný funkcionár mal z podnikateľskej činnosti v rozhodnom období príjem, ale či v rozhodnom období podnikal. V prípade navrhovateľa zo zisteného skutkového stavu vyplýva, že v rozhodnom období podnikateľskú činnosť vykonávanú na základe živnostenského oprávnenia vykonával/nezanechal, a preto je záver výboru o tom, že navrhovateľ porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, vyjadrený v namietanom rozhodnutí vecne správny a nezakladá dôvod na jeho zrušenie ústavným súdom (pozri tiež IV. ÚS 263/09).

17. Zjavná neopodstatnenosť predmetného návrhu vyplýva v podstate z toho, že jeho odôvodneniu chýba relevantná argumentácia v tom smere, že by konanie navrhovateľa nebolo v rozpore s právami a povinnosťami uloženými mu ústavným zákonom, a teda neuvádza žiadne právne významné skutočnosti, ktoré by ústavný súd mohol kvalifikovať ako relevantné v rámci konania podľa § 73a zákona o ústavnom súde. Z toho dôvodu ústavný súd návrh už po jeho predbežnom prerokovaní odmietol ako zjavne neopodstatnený.

18. Z uvedených dôvodov ústavný súd o návrhu navrhovateľa po predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 3. februára 2011