



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 199/2020-106

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 22. októbra 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovéj (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Petra Molnára prerokoval prijatú ústavnú sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného advokátom Mgr. Michalom Peckom, Miletičova 5/A, Bratislava, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a základného práva podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd uznesením vlády Slovenskej republiky č. 38 z 5. februára 2020 a takto

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

Ústavnej sťažnosti [REDACTED] **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Skutkový stav veci a sťažnostná argumentácia**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 5. apríla 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal porušenie základných práv podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a základného práva podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) č. 38 z 5. februára 2020 (ďalej len „napadnuté uznesenie“).

2. Sťažovateľ bol do funkcie podpredsedu Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej aj „úrad“) vymenovaný na základe uznesenia vlády č. 408 z 5. septembra 2018.

Na návrh predsedu úradu bol na základe napadnutého uznesenia vlády sťažovateľ odvolaný z funkcie podpredsedu úradu. Sťažovateľ uviedol, že oznámenie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru na základe zákona č. 3448-10000/2020-2 z 5. februára 2020 (ďalej len „oznámenie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru“) prevzal osobne 6. februára 2020.

3. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti uviedol, že dôvodom jeho odvolania boli konania vedené na Okresnom súde Žilina (ďalej len „okresný súd“), resp. uznesenia o uložení pokuty (celkom 8 uznesení) podľa § 13 zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o registri partnerov verejného sektora“). V týchto konaniach Advokátska kancelária Bugala – Ďurček s. r. o. (ďalej len „AK Bugala – Ďurček“) vystupovala ako oprávnená osoba. V konaniach bola AK Bugala – Ďurček sankcionovaná pokutou za porušenie zákazu vykonávania úkonov oprávnenou osobou podľa § 19 písm. c) zákona o registri partnerov verejného sektora. Jediným konateľom AK Bugala – Ďurček v rozhodujúcom čase bol sťažovateľ. Všetky sankčné uznesenia okresného súdu v časti ich

výrokov, ktorými boli oprávnenej osobe uložené pokuty za porušenie zákazu podľa § 19 písm. c) zákona o registri partnerov verejného sektora, sú právoplatné a vykonateľné. Sťažovateľ zovšeobecnil dôvody odvolania tak, že ide o „*porušenie zákazu výkonu úkonov oprávnenu osobou podľa § 19 písm. c) zákona č. 315/2016 Z. z. zo strany AK Bugala – Ďurček, ktorej jediným konateľom v relevantnom čase bol sťažovateľ, a to pri zápise 8 partnerov VS do RPVS, pričom túto činnosť sťažovateľa, ktorej sa dopustil pred nástupom do verejnej funkcie, predseda ÚVO považoval za činnosť nezlučiteľnú s funkciou a činnosťou podpredsedu ÚVO a rozpornú so základnými zásadami pre jej výkon v zmysle čl. 4 a 5 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.*“.

4. Sťažovateľ porušenie svojich práv vníma v niekoľkých rovinách. Ide predovšetkým o absenciu zákonných dôvodov na odvolanie z funkcie podpredsedu úradu, porušenie štandardov procesných práv sťažovateľa a transparentnosti rozhodovania vlády a okolnosti týkajúce sa verejného vyhlásenia sťažovateľa.

K nedostatku zákonných dôvodov sťažovateľ uviedol, že v zákonnej lehote 30 dní od vymenovania do funkcie podpredsedu úradu ukončil funkciu štatutárneho orgánu v AK Bugala – Ďurček (sankcionovaná oprávnená osoba), a teda porušenie povinností [§ 19 písm. c) zákona o registri partnerov verejného sektora] oprávnenej osoby, ku ktorým došlo viac ako jeden rok pred nástupom do funkcie podpredsedu úradu, považuje sťažovateľ za „*vykonštruovaný*“.

V súvislosti s tvrdením o porušení procesných práv a transparentnosti rozhodovania vlády sťažovateľ uviedol, že nebol oboznámený s dôvodmi odvolania ani mu nebol poskytnutý priestor na vyjadrenie. O odvolaní sa sťažovateľ podľa jeho slov dozvedel až z oznámenia o skončení štátnozamestnaneckého pomeru, ktoré neobsahovalo „*okrem dôvodu odvolania z funkcie žiadne iné dôvody, bližšie neodkazovalo ani na namietané napadnuté rozhodnutie vlády.*“. Sťažovateľ kritizoval aj skutočnosť, že v súvislosti s jeho odvolaním z funkcie na základe napadnutého uznesenia nebol prizvaný na rokovanie vlády.

5. Sťažovateľ v závere ústavnej sťažnosti požiadal o priznanie primeraného finančného zadost'učinenia v sume 20 000 €. Výšku finančného zadost'učinenia sťažovateľ

odôvodnil okrem intenzity zásahu do jeho práv aj tým, že v dôsledku medializácie jeho odvolania mohla verejnosť nadobudnúť dojem, že sťažovateľ v čase výkonu verejnej funkcie porušil všeobecne záväzné právne predpisy.

Sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd o jeho ústavnej sťažnosti rozhodol týmto nálezhom: „*Základné právo sťažovateľa [REDAKOVANÉ] na ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 38 zo dňa 05.02.2020 porušené bolo.*

*Základné právo sťažovateľa [REDAKOVANÉ] na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd uznesením vlády Slovenskej republiky č. 38 zo dňa 05.02.2020 porušené bolo.*

*Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 38 zo dňa 05.02.2020 sa zrušuje.*

*Vláde Slovenskej republiky sa prikazuje, aby obnovila stav pred porušením základných práv a slobôd sťažovateľa [REDAKOVANÉ].*

*Sťažovateľovi [REDAKOVANÉ] sa priznáva primerané finančné zadosťučinenie vo výške 20 000 eur...*

*Sťažovateľovi [REDAKOVANÉ] sa priznáva náhradu trov konania...“*

6. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa predbežne prerokoval a uznesením č. k. II. ÚS 199/2020-32 z 12. mája 2020 prijal podľa § 56 ods. 5 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie v celom rozsahu.

## II.

### **Vyjadrenie zúčastnenej osoby, odporcu a replika sťažovateľa**

7. Ústavný súd podľa § 56 ods. 6 zákona o ústavnom súde predložil prijatú ústavnú sťažnosť účastníkom konania a zúčastnenej osobe na vyjadrenie a podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde účastníkov konania vyzval na oznámenie, či v prejednávanej veci súhlasia s upustením od ústneho pojednávania.

Predseda úradu v postavení zúčastnenej osoby uviedol, že trvá na ústnom pojednávaní na účely jeho výsluchu. Podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Vzhľadom na to, že predseda úradu má v konaní pred ústavným súdom postavenie zúčastnenej osoby považoval ústavný súd požiadavku na ústne pojednávanie za právne irelevantnú.

Účastníci konania pred ústavným súdom vo svojich vyjadreniach doručených ústavnému súdu súhlasili s prerokovaním podanej ústavnej sťažnosti bez nariadenia ústneho pojednávania.

## II.1 Vyjadrenie predsedu úradu

8. Predseda úradu doručil vyjadrenie k ústavnej sťažnosti 8. júna 2020. Vo svojom vyjadrení zdôraznil, že sťažovateľ bol z funkcie podpredsedu odvolaný na jeho návrh z dôvodu, že vykonával funkciu nezlučiteľnú s funkciou podpredsedu úradu [§ 142 ods. 2 písm. c) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“)]. Predseda úradu vo vyjadrení okrem iného uviedol, že „*Zo samotných rozhodnutí okresného súdu pritom vyplýva, že o nedostatku nestrannosti, a teda porušení § 19 písm. c) zákona o registri partnerov, vedel a musel vedieť aj samotný sťažovateľ.*“, a poukázal na verejné vyhlásenie sťažovateľa z 21. augusta 2018, podľa ktorého sťažovateľ prehlásil, že je pripravený vzdať sa verejnej funkcie, ak sa preukáže, že AK Bugala – Ďurček ako oprávnená osoba nepostupovala v zmysle § 19 zákona o registri partnerov verejného sektora.

Podľa názoru predsedu úradu «*S prihliadnutím na nezáväzný charakter poznámky pod čiarou č. 66 k zákonu o verejnom obstarávaní možno predpokladať, že dôvod odvolania podpredsedu Úradu pre verejné obstarávanie možno použiť aj v prípade takej činnosti, ktorá síce vyslovene nie je uvedená v čl. 5 zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu (ďalej len „zákon o ochrane verejného záujmu“), ale ktorá je svojím charakterom v rozpore so samotnou funkciou podpredsedu Úradu pre verejné obstarávanie.*».

Ďalej vo vyjadrení predseda úradu uvádza, že opakované konanie sťažovateľa možno označiť za konanie v rozpore s čl. 4 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného záujmu“). Predseda úradu tiež zdôraznil, že sťažovateľ zodpovedal za správnosť zapísaných údajov v registri partnerov verejného sektora aj po nástupe do funkcie podpredsedu. Predseda úradu konštatoval, že *„ku dňu odvolania sťažovateľa z funkcie bolo riadne preukázané naplnenie dôvodu na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu Úradu pre verejné obstarávanie, v zmysle § 142 ods. 3 v spojení s § 142 ods. 2 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní.“*

9. V ďalšej časti vyjadrenia predseda úradu poukázal na skutočnosť, že úrad je jediný oprávnený orgán na ukládanie pokút za porušenie povinností spojených s registrom partnerov verejného sektora na strane verejného sektora, a preto nie je možné, aby vo funkcii podpredsedu bola osoba, u ktorej bolo preukázané závažné porušenie pravidiel na úseku registra partnerov verejného sektora. Zároveň je dôležité poukázať na to, že dva subjekty, pri ktorých sa sťažovateľ v zmysle rozhodnutia okresného súdu dopustil porušenia svojich povinností neustrannosti, boli zapísané aj v pôvodnom registri konečných užívateľov výhod. Práve prepojenosť agendy verejného obstarávania s agendou registra partnerov verejného sektora a sankčné oprávnenia na strane úradu diskvalifikujú sťažovateľa z možnosti zotrvania vo funkcii podpredsedu úradu.

10. V súvislosti s časovým aspektom porušenia povinností oprávnenej osoby a výkonu verejnej funkcie sťažovateľa predseda úradu uvádza: *„... porušenie povinnosti pretrvávalo vzhľadom na to, že spoločnosť, v ktorej už síce nebol štatutárnym orgánom, avšak bol v nej naďalej spoločníkom, bola naďalej oprávnenou osobou pre spoločnosť, pre ktoré to bolo z dôvodu konfliktu záujmov vylúčené. Toto porušenie nezaniklo vzdaním sa sťažovateľa funkcie štatutárneho orgánu.“*

11. Predseda úradu nesúhlasí s tvrdeniami sťažovateľa vo veci absencie dôvodov na jeho odvolanie. Zákonný dôvod na odvolanie podpredsedu úradu vyplýva z § 142 ods. 2 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní. Sťažovateľ, ktorý *„... (i) nastúpil do funkcie*

*podpredsedu úradu v čase, kedy (ako vyplýva z rozhodnutí okresného súdu) vedel alebo aspoň mal vedieť, že je v porušení § 19 zákona o registri partnerov,*

*(ii) vedel alebo aspoň mal vedieť, že je v porušení vlastného Vyhlásenia, ktoré poskytol ako záruku vyvodenia zodpovednosti voči svojej osobe v prípade, že sa preukáže porušenie zákona o registri partnerov zo strany oprávnenej osoby a*

*(iii) bol v porušení zákona o registri partnerov aj v čase po vydaní a právoplatnosti výrokov z rozhodnutí okresného súdu, ktoré potvrdzujú porušenie § 19 zákona o registri partnerov oprávnenou osobou.“.*

12. Predseda úradu vo vzťahu k neoznámeniu dôvodov odvolania sťažovateľa a s tým súvisiacej nemožnosti vyjadriť sa k nim uviedol, že vyzval sťažovateľa 20. decembra 2019 – po oboznámení sa s rozhodnutiami okresného súdu, aby splnil svoj záväzok vyplývajúci z jeho verejného vyhlásenia a vzdal sa funkcie podpredsedu, a doplnil, že „... vykonal takúto výzvu aj verejne, o čom samotný sťažovateľ predložil v rámci svojej ústavnej sťažnosti nesporné dôkazy.

*... Po zistení, že sťažovateľ odmieta sám odísť z funkcie ho predseda úradu na ďalšom stretnutí informoval o tom, že podáva návrh na jeho odvolanie z funkcie podpredsedu úradu. Uvedené stretnutie sa uskutočnilo dňa 7. 1. 2020. Následne predseda úradu doručil vláde Slovenskej republiky návrh na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu, a to dňa 9. 1. 2020, o čom opätovne na osobnom stretnutí, ktoré sa uskutočnilo dňa 9. 1. 2020 pred samotným podaním návrhu, sťažovateľa informoval.“.*

Okrem uvedených okolností návrh predsedu úradu na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu bol ako materiál na rokovanie vlády odovzdaný na úrade vlády 9. januára 2020 a zároveň bol zverejnený na stránke [www.rokovanie.sk](http://www.rokovanie.sk).

13. Postup vlády považuje predseda úradu za správny a poukázal na to, že zo žiadneho právneho predpisu nevyplýva povinnosť, aby dôvody odvolania boli priamo uvedené v uznesení, a tiež, že nie je stanovená povinnosť pre vládu zabezpečiť prítomnosť sťažovateľa na rokovaní vlády vo veci jeho odvolávania.

14. Predseda úradu sa vyjadril aj k požiadavke sťažovateľa na primerané finančné zadost'učinenie, pričom za neprípustné považuje, aby sa sťažovateľ prostredníctvom ústavnej sťažnosti domáhal finančného zadost'učinenia za mediálne výstupy. Za neprimeranú označil aj požiadavku sťažovateľa na obnovu stavu, t. j. navrátenie do funkcie podpredsedu úradu.

15. Ústavnému súdu 1. júla 2020 doručil predseda úradu doplnenie vyjadrenia k ústavnej sťažnosti, v ktorom poukázal na uznesenie okresného súdu č. k. 44 PPok 7/2020-7 z 28. apríla 2020, ktorým súd začal proti sťažovateľovi ako členovi štatutárneho orgánu partnera verejného sektora konanie o uložení pokuty podľa § 13 zákona o registri partnerov verejného sektora. V tejto súvislosti predseda úradu uviedol: *„Hoci sa v danom prípade jedná o súdne konanie, ktoré bolo začaté po rozhodovaní vlády Slovenskej republiky o odvolaní sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu, ide o ďalšie z mnohých konaní vedených v súvislosti s činnosťou sťažovateľa v rozpore so zákonom o registri partnerov a ktoré potvrdzujú správnosť postupu predsedu úradu a vlády Slovenskej republiky pri odvolávaní sťažovateľa, z funkcie podpredsedu úradu.“*

Zároveň predseda úradu poukázal na čl. 5 ods. 1 a čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii, ktorý bol prijatý 31. októbra 2003 v New Yorku (ďalej len „dohovor OSN proti korupcii“), a uviedol, že výklad nezáväznosti čestného vyhlásenia podpredsedu úradu by bol v rozpore s požiadavkami plynúcimi z dohovoru OSN proti korupcii.

16. Ďalšie doplnenie vyjadrenia predsedu úradu bolo ústavnému súdu doručené 18. septembra 2020. Predseda úradu odkázal na § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu súdom. V tejto súvislosti predseda úradu vyjadril názor, že žiadny súd vrátane ústavného súdu nie je oprávnený preskúmať napadnuté uznesenie.

## II.2 Vyjadrenie vlády

17. Predseda vlády doručil ústavnému súdu vyjadrenie vlády 8. júna 2020. Vláda vyjadrila nesúhlas s tvrdením o nesplnení hmotnoprávnych podmienok na odvolanie sťažovateľa z funkcie a uviedla: „*Sťažovateľ v rámci výkladu príslušných ustanovení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov pristúpil len ku gramatickému a logickému výkladu, pričom nevzal do úvahy aj výklad teleologický, na ktorom je založená argumentácia predsedu Úradu pre verejné obstarávanie, s ktorou sa vláda stotožnila.*“ V súvislosti s otázkou naplnenia hmotnoprávnych dôvodov odvolania sťažovateľa vláda vo svojom vyjadrení poukázala na argumentáciu uplatnenú v návrhu predsedu úradu na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu, s ktorou, ako uviedla, sa plne stotožnila.

18. Vo vzťahu k procesnoprávnej stránke odvolania sťažovateľa vláda uviedla, že v dôsledku prijatia napadnutého uznesenia došlo k zániku štátnozamestnaneckého pomeru sťažovateľa podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Napadnuté uznesenie vláda prijala na podklade návrhu predsedu úradu, ktorý bol dostatočne odôvodnený.

K tvrdeniu o neexistencii procesných pravidiel upravujúcich postup vlády pri prijímaní uznesení vláda odkázala na Rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády 13. júna 2001 č. 512 v znení neskorších uznesení vlády (ďalej len „rokovací poriadok vlády“), ktorý je súborom procesných noriem regulujúcich proces rozhodovania vlády. V nadväznosti na uvedené vláda konštatovala, že napadnuté uznesenie bolo schválené v súlade s rokovacím poriadkom vlády.

Pokiaľ ide o formálne náležitosti uznesení, vláda odkázala na Smernicu na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky schválenú uznesením vlády Slovenskej republiky č. 512 z 13. júna 2001 v znení neskorších uznesení (ďalej len „smernica“). Podrobnosti smernice ďalej precizuje Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky. A napokon,

dodržiavanie uvedených predpisov kontroluje príslušný organizačný útvar Úradu vlády Slovenskej republiky.

K tvrdeniu sťažovateľa o porušení práv tým, že nebol prizvaný na rokovanie vlády, vláda uviedla: „... poukazujeme na § 1a zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ktorý ustanovuje, že rokovania vlády Slovenskej republiky sú neverejné. Uvedený § 1a sa stal súčasťou zákona č. 575/2001 Z. z. novelizáciou zákonom č. 103/2007 Z. z., leda až po uverejnení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 478/2011 zo dňa 478/2011.“ K povahe napadnutého uznesenia sa vláda vyjadrila tak, že «... uznesenia vlády o personálnych návrhoch majú povahu individuálnych správnych aktov, avšak „sui generis“, no nesprávne z uvedeného vyvodzuje záver, že takýto individuálny právny akt „sui generis“ musí mať aj všetky náležitosti „klasického“ individuálneho správnoprávneho aktu, vrátane kontradiktórnosti procesu jeho prijímania, spočívajúcej v možnosti vyjadriť sa k dôvodom v návrhu na odvolanie. Tieto nominačné akty vlády spadajú do oblasti ústavného práva a nie správneho práva, aj keď nepopierame isté prelínanie sa ústavného práva a správneho práva, a preto na ne nie je možné nahliadať len optikou správneho práva hmotného a procesného, ale optikou ústavného práva, ktoré tak striktné neupravuje náležitosti jednotlivých aktov ani samotný proces prijímania týchto aktov práve preto, že je potrebné vytvoriť aj dostatočný priestor pre ústavné orgány a aktérov politiky, politiku realizovať.».

19. Vláda poukázala tiež na skutočnosť, že podľa zákona o verejnom obstarávaní predseda nesie zodpovednosť za činnosť úradu a zároveň zákonodarca mu zveril právomoc navrhovať vláde vymenovanie a odvolanie podpredsedu úradu.

20. K požiadavke sťažovateľa na primerané finančné zadost'učinenie vláda uviedla, že návrhy predkladané na rokovanie vlády je ex lege povinná zverejňovať na webovom sídle Úradu vlády Slovenskej republiky. Následne z týchto materiálov čerpajú novinári a médiá, ktorí tieto informácie ďalej žurnalisticky spracúvajú. Ak sa sťažovateľ domnieva, že uverejnené články zasiahli do jeho ústavných a občianskych práv, pasívne legitimovanou nemá byť vláda, ktorá nie je autorom týchto článkov, ale sťažovateľ sa má obrátiť

so žalobou na ochranu osobnosti a domáhať sa náhrady nemajetkovej ujmy na tých subjektoch, ktoré sú autormi uvedených článkov.

### **II.3 Replika sťažovateľa**

21. Ústavný súd právnomu zástupcovi sťažovateľa doručil 16. júna 2020 vyjadrenia vlády a predsedu úradu s možnosťou vyjadriť sa k nim v lehote 14 dní od doručenia upovedomenia. Zároveň ústavný súd určil, že pokiaľ sa sťažovateľ v danej lehote nevyjadrí ani k vhodnosti ústneho pojednávania, bude ústavný súd zastávať názor, že sťažovateľ súhlasí s prejednaním bez nariadenia ústneho pojednávania. Sťažovateľ svoju repliku ústavnému súdu nedoručil.

## **III.**

### **Relevantná právna úprava**

22. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Podľa čl. 127 ods. 2 prvej vety ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah.

23. Podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) ústavy zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje najmä ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní.

24. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a obdobne podľa čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

25. Podľa čl. 119 písm. m) ústavy vláda rozhoduje v zbere o vymenúvaní a odvolávaní ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom a troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky.

#### IV.

### **Ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu a samotné posúdenie vecí ústavným súdom**

26. Ťažiskom ústavnej sťažnosti je tvrdenie sťažovateľa o porušení jeho práv tým, že bol z funkcie podpredsedu úradu odvolaný bez splnenia zákonných dôvodov. Sťažovateľ navyše tvrdí, že neboli splnené ani procesné podmienky v rámci procesu jeho odvolania, keďže mu nebolo umožnené vyjadriť sa k dôvodom odvolania ani nebol prizvaný na rokovanie vlády, na ktorom vláda schválila napadnuté uznesenie.

27. K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základných práv a slobôd, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takýchto konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Ústavný súd v tomto smere osobitne pripomína objektivitu takéhoto postupu orgánu verejnej moci. Len objektívnym postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy

orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektívnych limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (II. ÚS 9/00, II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 300/06).

28. Ústavný príkaz konať iba na základe ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, je vyjadrený v čl. 2 ods. 2 ústavy, zaväzuje všetky orgány verejnej moci (vrátane vlády) pri ich akejkolvek činnosti a zvlášť vtedy, ak výkonom svojich kompetencií zasahujú do základných práv a slobôd fyzických osôb alebo právnických osôb, rešpektujúc pritom princípy právneho štátu (čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy).

29. Článok 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny sú primárnym východiskom pre zákonom upravené konanie všetkých orgánov verejnej moci Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany garantovanej v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (IV. ÚS 115/07). Základné právo na inú právnu ochranu vyjadrené v čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny zaručuje každému právo na prístup k takejto ochrane a právo na jej určitú kvalitu (IV. ÚS 233/04).

30. Ústavný súd pri rozhodovaní o ústavnej sťažnosti sťažovateľa predovšetkým zoberal do úvahy, že sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva na inú právnu ochranu, t. j. základného práva, ktoré je v demokratickej spoločnosti natoľko favorizované, že pri jeho výkone neprichádza do úvahy (zo strany orgánu verejnej moci) ani jeho zužujúci výklad a ani také formálne interpretačné postupy, následkom ktorých by mohlo byť jeho neodôvodnené (svojvoľné) obmedzenie, či dokonca popretie (m. m. I. ÚS 2/08).

31. Oprávneniu domáhať sa ochrany svojich práv na orgáne verejnej moci podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny zodpovedá povinnosť orgánu verejnej moci vo veci konať tak, aby bola právu, porušenie ktorého sa namieta, poskytnutá právna ochrana v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy o základnom práve na inú právnu ochranu vykonávajú (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy).

32. V súvislosti so zabezpečením požiadaviek vyvoditeľných zo základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny je kľúčové, aby orgán verejnej moci poskytujúci a garantujúci túto ochranu postupoval pri výkone svojich právomocí objektívne. Objektívny postup orgánu verejnej moci sa musí prejavíť jednak vo využití všetkých dostupných a pritom legálnych zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že z rozhodnutia musí byť zrejmé, že preukázateľne vychádza z týchto objektívnych postupov a ich uplatnenie bolo v súlade s príslušnými procesnými predpismi.

33. Uvedené požiadavky sa vzťahujú aj na výkon ústavných a zákonných právomocí vlády, a preto bolo úlohou ústavného súdu posúdiť, či ich skutočne rešpektovala pri rozhodovaní o odvolaní podpredsedu úradu z jeho funkcie, a to minimálne v takej miere, ktorá je z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná; a či teda garantovala právo sťažovateľa na inú právnu ochranu vyplývajúce mu z čl. 46 ods. 1 ústavy.

34. Podľa čl. 119 písm. r) ústavy vláda rozhoduje mimo taxatívne určených vecí aj o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon, t. j. aj o veciach ustanovených zákonom o verejnom obstarávaní.

35. Podľa § 141 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní predsedu úradu zastupujú podpredsedovia úradu; predseda úradu určí, v ktorých otázkach a v akom poradí ho podpredsedovia úradu zastupujú. Podpredsedov úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu.

36. Podľa § 142 ods. 1 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní výkon funkcie predsedu úradu a podpredsedu úradu sa skončí odvolaním z funkcie.

37. Podľa § 142 ods. 2 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní predsedu úradu odvolá Národná rada Slovenskej republiky, ak vykonáva funkciu alebo činnosť nezlučiteľnú s funkciou predsedu alebo podpredsedu.

38. Podľa § 142 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní vláda odvolá podpredsedu úradu z dôvodov uvedených v odseku 2.

39. Na úvod ústavný súd považuje za potrebné poukázať na skutočnosť, že sťažovateľ odôvodnenie svojej ústavnej sťažnosti do značnej miery opiera o nález ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012 (ďalej aj „nález“). V uvedenom náleze ústavný súd vyslovil porušenie práv sťažovateľa, ktorý bol uznesením vlády odvolaný z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne. V nadväznosti na sťažovateľovu argumentáciu, ako aj na závery plynúce zo spomínaného nálezu ústavný súd zdôrazňuje podstatný rozdiel medzi oboma prejednávanými vecami. Týmto rozdielom je fakt, že generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne menuje a odvoláva priamo vláda na rozdiel od podpredsedu úradu, ktorého menuje a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu. Kreačná právomoc vlády teda nie je v tomto prípade priama, ale podmienená návrhom predsedu úradu. Logicky sa potom funkcia podpredsedu úradu v systéme orgánov úradu hierarchicky radí pod predsedu.

40. Ústavný súd síce prisvedčuje tvrdeniu sťažovateľa, že dôvody odvolania musia byť jasné, odôvodnené a sťažovateľovi známe. Na druhej strane s ohľadom na už uvedené závery ústavný súd zastáva názor, že v prípade funkcie podpredsedu úradu je nevyhnutné, aby bol na podklade zákona o verejnom obstarávaní v spojení so zákonom o ochrane verejného záujmu odôvodnený návrh na odvolanie, keďže práve o tomto návrhu vláda rozhoduje. Vzhľadom na postupnosť krokov v prípade odvolania z funkcie podpredsedu úradu nie je vylúčené, že vláda, ktorá rozhoduje v zbore, a teda jej členovia musia k rozhodnutiu dospieť väčšinovým konsenzom, by návrh predsedu, ktorý by nepovažovala za „dostatočný“, uznesením odmietla.

41. Úlohou ústavného súdu bolo posúdiť proces prijatia napadnutého uznesenia vlády. Keďže napadnuté uznesenie vlády bolo prijaté na podklade návrhu predsedu úradu, ústavný súd preskúmal aj návrh na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu.

42. Z ústavnej sťažnosti aj vyjadrenia predsedu úradu jednoznačne vyplývajú dôvody, pre ktoré predseda úradu podal návrh na odvolanie sťažovateľa. Predseda

identifikoval konanie sťažovateľa, ktoré považuje za nezlučiteľné s výkonom funkcie podpredsedu úradu. Ústavnému súdu sú známe procesné štádiá jednotlivých konaní, ktoré boli základom návrhu na odvolanie (ako aj tých, ktoré začali po prijatí napadnutého uznesenia), a preto v tejto súvislosti považuje za potrebné poukázať na časť odôvodnenia návrhu na odvolanie: „Je nepochybné, že účelom zákona o verejnom obstarávaní je v prvom rade zabezpečiť efektívne, hospodárne a transparentné nakladanie s verejnými prostriedkami. Na tento účel zákon vyžaduje, aby verejný obstarávateľ a obstarávateľ dodržiavali základné princípy verejného obstarávania, vrátane princípu transparentnosti. Práve princíp transparentnosti bol vedúcim motívom prijatia Zákona o RPVS, v snahe zabezpečiť účinný mechanizmus identifikácie konečných užívateľov výhod partnerov verejného sektora, ako subjektov, ktoré disponujú s verejnými prostriedkami. Tento účel môžu napomôcť dosiahnuť výlučne také oprávnené osoby, zodpovedné za zápis partnerov verejného sektora do registra partnerov verejného sektora, ktoré sú od konečných užívateľov výhod nezávislé.

*Dodržiavanie tohto princípu sleduje práve § 19 Zákona o RPVS, ktorého porušenia sa v minimálne ôsmich prípadoch tak, ako konštatuje Okresný súd Žilina vo svojich rozhodnutiach, dopustil pán [REDAKOVANÉ] v pozícii konateľa Oprávnenej osoby...*

*Predchodcom registra partnerov verejného sektora bol register konečných užívateľov výhod, ktorého vedenie bolo v plnej kompetencii Úradu pre verejné obstarávanie. Povinnosť registrovania v registri konečných užívateľov výhod sa vzťahovala len na subjekty, ktoré vstupovali do zmluvného vzťahu so štátom na základe verejného obstarávania, pričom dva subjekty, pri ktorých sa [REDAKOVANÉ] v zmysle rozhodnutia Okresného súdu Žilina dopustil porušenia svojich povinností nestrannosti boli zapísané aj v pôvodnom registri konečných užívateľov výhod. Register partnerov verejného sektora nahradil register konečných užívateľov výhod, pričom rozšíril okruh spoločenských vzťahov, na ktoré sa vzťahujú povinnosti registrácie v registri partnerov verejného sektora a identifikovania konečných užívateľov výhod plynúcich z obchodných vzťahov so štátom. Aj po prechode registra do pôsobnosti Okresného súdu Žilina v pôsobnosti Úradu pre verejné obstarávanie zostala významná právomoc, a to sankcionovanie subjektov verejného sektora, konkrétne verejných obstarávateľov a obstarávateľov za to, ak vstúpia do zmluvného vzťahu*

*podľa zákona o verejnom obstarávaní so subjektom, ktorý nie je registrovaný v registri partnerov verejného sektora...“*

43. Z uvedeného vyplýva, že práve prepojenosť agendy registra partnerov verejného sektora a Úradu pre verejné obstarávanie v nadväznosti na postavenie a konanie sťažovateľa ako verejného funkcionára a zároveň ako štatutára a tiež spoločníka oprávnenej osoby (v iných konaniach aj člena štatutárneho orgánu partnera verejného sektora) bezpochyby významným spôsobom narúšajú jeho dôveryhodnosť. Ústavný súd konštatuje (aj s ohľadom na charakter poznámky pod čiarou č. 66 v zákone o verejnom obstarávaní), že návrh na odvolanie bol podaný na podklade zákonného dôvodu a bol dostatočným spôsobom odôvodnený. Pokiaľ napadnuté uznesenie vlády obsahuje iba strohé konštatovanie o odvolaní sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu, nejde v okolnostiach danej veci s dôrazom na podmienku podania relevantného návrhu zo strany predsedu úradu o zásah do subjektívnych práv sťažovateľa.

44. Tvrdenia sťažovateľa o zásahu do jeho ústavou a listinou garantovaných práv porušením procesných pravidiel považuje ústavný súd za účelové.

Podobne ako pri posudzovaní hmotnoprávných podmienok a požiadavke na riadne odôvodnenie aj v časti namietajúcej „informovanosť“ sťažovateľa v nadväznosti na možnosť reakcie ústavný súd konštatuje, že tieto podmienky musia byť reálne naplnené.

45. Z vyjadrenia predsedu úradu, ale v konečnom dôsledku aj zo samotnej ústavnej sťažnosti vyplýva, že predseda úradu vyzval sťažovateľa na vzdanie sa funkcie z dôvodov konaní prebiehajúcich na okresnom súde už 20. decembra 2019. Následne, 7. januára 2020 predseda úradu informoval sťažovateľa o zámere podať vláde návrh na jeho odvolanie z funkcie podpredsedu. Dňa 9. januára 2020 predseda úradu doručil vláde návrh na odvolanie sťažovateľa z funkcie podpredsedu úradu a v rovnaký deň bol materiál zverejnený na webovom sídle Úradu vlády Slovenskej republiky. Navyše, okolnosti a dôvody odvolania boli, či už zo strany sťažovateľa, alebo zo strany predsedu úradu komunikované aj verejne prostredníctvom médií.

Ako účelové sa teda ústavnému súdu javí tvrdenie sťažovateľa o tom, že o dôvodoch odvolania nevedel, resp. sa o nich dozvedel až zo zverejneného návrhu na odvolanie. Sťažovateľ sa mohol k dôvodom svojho odvolania vyjadriť, túto možnosť však nevyužil.

46. Argument sťažovateľa o tom, že nemal možnosť vyjadriť sa k dôvodom odvolania, pretože nebol prizvaný na rokovanie vlády, považuje ústavný súd za neodôvodnený. Ústavný súd už v náleze sp. zn. IV. ÚS 478/2011 z 21. júna 2012 uviedol, že sťažovateľ (odvolaný generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne, pozn.) mal mať možnosť vyjadriť sa k dôvodom odvolania „najneskôr na rokovaní vlády, na ktoré mal byť prizvaný.“. V tejto súvislosti sa opäť prejavuje podstatný rozdiel v kreačnej právomoci vlády vo vzťahu k podpredsedovi úradu (na základe návrhu) a skôr posudzovanom odvolaní generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne. Z uvedeného nevyplýva povinnosť vlády prizvať na rokovanie odvolávaného verejného funkcionára. V danom prípade ide o to, aby bol verejnému funkcionárovi minimálne poskytnutý priestor na vyjadrenie sa k dôvodom odvolania. Ústavný súd konštatuje, že sťažovateľ poznal dôvody návrhu na odvolanie v dostatočnom predstihu na to, aby k nim mohol v relevantnej forme zaujať stanovisko. Navyše, ústavný súd dáva do pozornosti aj § 1a zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého rokovania vlády Slovenskej republiky sú neverejné.

47. O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu alebo jeho rozhodnutím nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu alebo jeho rozhodnutím a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (m. m. I. ÚS 88/07, II. ÚS 13/2018).

48. Za iné dôvody zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti treba nesporne považovať aj konkrétne okolnosti prípadu, predovšetkým intenzitu pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní dotknutého orgánu verejnej moci a ich ústavnoprávny rozmer vrátane miery, ktorou sťažovateľ priamo alebo nepriamo k pochybeniam či nedostatkom vytykaným z jeho strany dotknutému orgánu verejnej moci svojím konaním prispel, a ich únosnosť z hľadiska požiadaviek na ochranu práva, ktorého porušenie sa namieta (m. m. II. ÚS 524/2017).

49. Úlohou ústavného súdu nie je perfekcionisticky „prerábať“ konanie pred orgánmi verejnej moci, a to aj keby k nim urobeným čiastkovým procesným úkonom mal výhrady. Úlohou ústavného súdu je ochraňovať ústavnosť (nie „obyčajnú“ zákonnosť) konania, a preto je povinnosťou ústavného súdu rozlišovať medzi prípadmi, keď procesný postup priečiaci sa zákonu zároveň vyústí do protiústavnosti a nespravodlivosti konania ako celku, a prípady, keď určitý procesný postup – hoci by ho aj bolo možné osamotene (inkontextuálne) hodnotiť, a to výlučne z formálneho pohľadu, ako postup contra legem – protiústavnosť konania nezaloží (m. m. I. ÚS 76/2015).

50. Vzhľadom na uvedené ústavný súd uzatvára, že nezistil príčinnú súvislosť medzi napadnutým uznesením vlády a základným právom na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny v spojení s právom na ochranu proti svojvoľnému prepusteniu zo zamestnania podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) ústavy, a preto ústavnej sťažnosti nevyhovel.

51. Vzhľadom na nevyhovenie ústavnej sťažnosti ako celku bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľa (finančné zadosťučinenie).

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

V Košiciach 22. októbra 2020

Luboš Szigeti  
predseda senátu