



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 383/2011-15

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 5. októbra 2011 o návrhu Ing. M. K., K., zastúpeného advokátom JUDr. I. H., K., na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/16/11-K zo 6. júla 2011 takto

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

Rozhodnutie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií sp. zn. VP/16/11-K zo 6. júla 2011 **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 len „ústavný súd“) bol 8. augusta 2011 doručený návrh Ing. M. K. (ďalej len „navrhovateľ“) na preskúmanie rozhodnutia Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len „výbor“) sp. zn. VP/16/11-K zo 6. júla 2011.

2. Z obsahu návrhu a jeho príloh ústavný súd zistil, že navrhovateľ sa 8. marca 2010 stal zamestnancom M., š. p., M. (ďalej len „m.“). Navrhovateľ nastúpil na pracovnú pozíciu odborný manažér pre objektovú a priemyselnú bezpečnosť. Neskôr, 15. júla 2010 došlo k zmene navrhovateľovej pracovnej náplne a stal sa obchodným riaditeľom m., čím sa stal vedúcim zamestnancom podniku. Uznesením Okresného súdu Košice I sp. zn. 31 K 7/2011 z 9. marca 2011, ktoré bolo v Obchodnom vestníku uverejnené 16. marca 2011, bol na m. vyhlásený konkurz a za správcu bol ustanovený JUDr. M. O., K. Dovtedajší riaditeľ m. sa vzdal funkcie riaditeľa podniku s tým, že jeho funkcia zanikla k 31. marcu 2011. Z toho dôvodu muselo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) ako zriaďovateľ riešiť otázku štatutárneho orgánu m. Túto otázku vyriešilo ministerstvo tak, že poverilo navrhovateľa výkonom funkcie riaditeľa m. až do vykonania riadneho výberového konania na funkciu riaditeľa. Navrhovateľ prijal poverenie na výkon funkcie riaditeľa podniku 4. apríla 2011. Navrhovateľ nepodal písomné oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (ďalej len „oznámenie“) podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona 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“).

3. Výbor sa s touto skutočnosťou oboznámil na svojom zasadnutí 24. mája 2011, na ktorom prijal uznesenie č. 123 a začal proti navrhovateľovi konanie podľa čl. 9 ods. 2 písm. a) ústavného zákona. Súčasne vyzval navrhovateľa, aby sa k začatiu konania vyjadril. Navrhovateľ sa k začatiu konania vyjadril listom z 1. júla 2011, v ktorom poukázal na to, že on bol iba poverený ministrom životného prostredia Slovenskej republiky výkonom funkcie riaditeľa podniku do vykonania riadneho výberového konania. Navrhovateľ zdôraznil, že jeho pôsobenie vo funkcii je dočasné, „... *maximálne na tri mesiace*“. Navrhovateľ ďalej uviedol: „... *ja som do funkcie nebol ustanovený (vymenovaný) ale iba poverený výkonom funkcie na ohraničené časové obdobie (maximálne tri mesiace) a vo vzťahu k vyššie uvedenému § 18 ods. 1 písm. a/ zákona o štátnom podniku mám za to, že sa na moju osobu predmetný zákon nevzťahuje, keďže vzhľadom na mne udelené poverenie ja riaditeľ štátneho podniku nie som, mám len poverenie na výkon funkcie riaditeľa štátneho podniku, ktorá až do vykonania riadneho výberového konania zostáva neobsadená.*“.

Zároveň však navrhovateľ uviedol, že „... *pokiaľ dôjde Výbor Národnej rady SR pre nezlučiteľnosť funkcií k opačnému názoru, prijmem ho a oznámenie bezodkladne podám*“.

4. Výbor sa nestotožnil s názorom navrhovateľa, pokiaľ ide o právne postavenie riaditeľa povereného výkonom funkcie. Podľa výboru aj v takom prípade ide o výkon verejnej funkcie, pri ktorej by mohlo dôjsť k rozporu verejného záujmu, a preto sa aj takýto poverený riaditeľ štátneho podniku považuje za verejného funkcionára podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona. Keďže si navrhovateľ ako verejný funkcionár nesplnil povinnosť podať oznámenie, podľa výboru tak došlo k porušeniu ústavného zákona, čo zakladá dôvod na uloženie pokuty podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) ústavného zákona. Výbor vydal vo veci 6. júla 2011 rozhodnutie, ktorým konštatoval, že navrhovateľ poverený výkonom funkcie riaditeľa m. ako verejný funkcionár tým, že nepodal oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona v lehote ustanovenej v tomto článku, porušil povinnosť ustanovenú v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona. Výbor uviedol, že predmetné oznámenie mal podať v súvislosti s ujatím sa verejnej funkcie do 4. mája 2011, no oznámenie do dňa vydania rozhodnutia výboru nepodal. Keďže navrhovateľ v predchádzajúcom kalendárnom roku 2010 funkciu ešte nevykonával a nepoberal za ňu ani mzdu, bola výška pokuty ustálená podľa čl. 9 ods. 16 ústavného zákona ako priemerná mesačná nominálna mzda v hospodárstve Slovenskej republiky v roku 2010, t. j. 769 €. Rozhodnutie výboru bolo navrhovateľovi doručené 12. júla 2011.

5. Navrhovateľ podal návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru, pretože ho považuje za nesprávne a protiústavné, spočívajúce v nesprávnom právnom posúdení veci. Navrhovateľ zdôraznil, že podľa zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o štátnom podniku“) nie je riaditeľom štátneho podniku, ale iba zamestnancom m., v ktorom síce vykonáva právomoci riaditeľa, ale iba do času, pokiaľ zriaďovateľ vymenuje nového riaditeľa na základe výberového konania. Preto navrhovateľ ani nemôže byť verejným funkcionárom podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona, ktorý by mal povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona. Podľa navrhovateľa sa výbor v rozhodnutí zo 6. júla 2011 s touto namietanou skutočnosťou po právnej stránke nevysporiadal. Navrhovateľ nesúhlasí s názorom

výboru, že pri výkone jeho funkcie „... by mohlo dôjsť k rozporu verejného záujmu“, ktorý mal výboru postačovať na to, aby bol navrhovateľ považovaný za verejného funkcionára. Podľa navrhovateľa ústavný zákon v žiadnej časti nepripúšťa rozšírenie svojej pôsobnosti aj na osoby či prípady, kde by bolo možné konštatovať, že došlo k rozporu verejného záujmu. Výbor podľa navrhovateľa nemal právo na správnu úvahu, aby podľa svojho názoru rozhodol o tom, že je verejným funkcionárom len preto, že dočasne vykonáva oprávnenia prináležiace riaditeľovi podniku. Preto navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd vydal nález, ktorým rozhodnutie výboru zo 6. júla 2011 zruší a prizná navrhovateľovi náhradu trov konania.

6. 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.

7. Podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) v spojení s čl. 3 ods. 1 ústavného zákona je verejným funkcionárom aj riaditeľ štátneho podniku a členovia dozornej rady štátneho podniku, ktorých do funkcie ustanovuje štát.

Podľa relevantnej časti čl. 7 ods. 1 ústavného zákona je verejný funkcionár povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie(...), podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok...

Podľa čl. 9 ods. 6 ústavného zákona 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(...) 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. 10 ods. 2 ústavného zákona 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 verejnemu funkcionárovi.

8. Podstatou argumentácie navrhovateľa je jeho názor, že nie je riaditeľom štátneho podniku (m.), a preto ani nie je verejným funkcionárom v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona. Z uvedeného dôvodu sa na neho nevzťahuje povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona. Navrhovateľ zdôraznil, že je stále iba zamestnancom podniku povereným výkonom funkcie riaditeľa, pričom poukazuje na rozdiel medzi pojmami „poverenie“ a „vymenovanie“. Pre tieto účely navrhovateľ cituje viaceré ustanovenia zákona o štátnom podniku.

Podľa § 19 ods. 1 zákona o štátnom podniku riaditeľa vymenuje zakladateľ na základe výberového konania.

Podľa § 19 ods. 2 zákona o štátnom podniku riaditeľ nie je zamestnancom podniku, vzťah medzi podnikom a riaditeľom pri výkone jeho pôsobnosti riaditeľa sa spravuje primerane ustanoveniami o mandátnej zmluve, ak tento zákon neustanovuje inak. Po ukončení funkcie riaditeľa môže zakladateľ poveriť výkonom funkcie riaditeľa bez výberového konania niektorého z vedúcich zamestnancov podniku do vykonania výberového konania na funkciu riaditeľa podľa tohto zákona, a to najviac na tri mesiace.

Podľa navrhovateľa poverený zamestnanec nemôže byť riaditeľom podniku, pretože zákon o štátnom podniku súbeh týchto dvoch pomerov vylučuje. Podľa navrhovateľa výbor pri rozhodovaní o tom, či patrí medzi verejných funkcionárov, uplatnil neprimeranú správnu úvahu. Podľa navrhovateľa výbor nemal právo na správnu úvahu, teda aby podľa svojho názoru rozhodol o tom, či ho je potrebné považovať za verejného funkcionára.

9. Navrhovateľ vo svojom návrhu na preskúmanie rozhodnutia výboru nespochybňuje, že nepodal v určenej lehote písomné oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona. Skutočnosť, že navrhovateľ nepodal predmetné oznámenie, nie je teda medzi účastníkmi konania (navrhovateľom a výborom) sporná. Navrhovateľ však argumentuje tým, že on nie je riaditeľom podniku, keďže bol iba poverený výkonom funkcie riaditeľa podľa § 19 ods. 2 poslednej vety zákona o štátnom podniku, a preto sa na neho nemôže vzťahovať povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona. Z uvedeného dôvodu preto podal podľa čl. 10 ods. 2 ústavného zákona návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru.

V tejto súvislosti považuje ústavný súd za potrebné uviesť, že zmyslom a účelom ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je vo všeobecnosti zabezpečiť právny mechanizmus ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií, teda funkcií, pri výkone ktorých vzhľadom na rozsah a kvalitu ich právomocí a kompetencií by mohlo dôjsť k rozporu medzi verejným záujmom a záujmom jednotlivca disponujúcim týmito právomocami. Inými slovami, účelom je zamedziť vzniku rozporu osobných záujmov osôb vykonávajúcich tieto funkcie s verejným záujmom, v súvislosti s výkonom svojej funkcie a predchádzať zneužívaniu verejnej funkcie, prípadne postavenia s ňou spojeného, na osobný prospech.

Navrhovateľ prevzal 4. apríla 2011 poverenie ministerstva ako zakladateľa na výkon funkcie riaditeľa podniku. Z výpisu z obchodného registra vyplýva, že navrhovateľ je zapísaný ako štatutárny orgán – riaditeľ m., so vznikom funkcie od 4. apríla 2011. Ústavný súd dopytom u správcu konkurznej podstaty m. zistil, že v tomto podniku prebehlo v septembri 2011 výberové konanie na obsadenie funkcie riaditeľa, ktoré však bolo

neúspešné, preto ministerstvo nevymenovalo riaditeľa podniku. Z uvedeného dôvodu je preto aj naďalej navrhovateľ poverený výkonom funkcie riaditeľa podniku. Navrhovateľ teda od 4. apríla 2011 fakticky riadi činnosť podniku, dokonca je ako riadny štatutárny orgán zapísaný v obchodnom registri.

10. Z ustanovenia § 73b ods. 3 zákona o ústavnom súde v spojení so štvrtou vetou čl. 10 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vyplýva, že predmetom konania o preskúmanie rozhodnutia vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov, v rámci ktorého ústavný súd plní funkciu orgánu rozhodujúceho o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu výboru, je iba posúdenie konania verejného funkcionára z hľadiska jeho konformnosti s príslušnými ustanoveniami ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Tomu zodpovedá aj zákonná úprava kasačného rozhodovania ústavného súdu v tomto konaní-zrušením namietaného rozhodnutia výboru (ak senát ústavného súdu po jeho preskúmaní zistí, že konanie verejného funkcionára nebolo v rozpore s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu) alebo potvrdením rozhodnutiu výboru (ak po jeho preskúmaní dospeje senát ústavného súdu k záveru, že konanie verejného funkcionára bolo v rozpore s ústavným zákonom o ochrane verejného záujmu). V prerokúvanom prípade nie je sporné to, že navrhovateľ oznámenie nepodal. Sporné je posúdenie otázky, či sa na navrhovateľa vzťahuje pôsobnosť ústavného zákona a z toho vyplývajúca povinnosť podať písomné oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona.

Ústavný súd musí mať na zreteli, že pri svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, koncepciu a interpretáciu právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu a pri riešení konkrétnych prípadov nesmie opomínať, že prijaté riešenie musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti. V konaní vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 1/07 už ústavný súd zdôraznil, že z jeho postavenia ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) vyplýva, že musí pri uplatňovaní svojej právomoci brať zreteľ aj na dodržiavanie procesných zásad zaručujúcich právo na spravodlivý proces garantované čl. 46 a nasl. ústavy, a preto aj v okolnostiach prípadu navrhovateľa s prihliadnutím na zistené skutočnosti a svoju funkciu vyplývajúcu mu z čl. 124 ústavy dospel k názoru, že v danom prípade je potrebné vyjadriť

sa k výhradám navrhovateľa týkajúcim sa pôsobnosti ústavného zákona a z toho vyplývajúcej povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

11. Ústavný zákon v čl. 2 vymedzuje okruh rôznych verejných funkcií, na ktoré sa vzťahuje jeho pôsobnosť. Okrem iných sa ústavný zákon vzťahuje aj na riaditeľa štátneho podniku [čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona]. Ústavný zákon vo svojich ustanoveniach však nerozlišuje, či sa vzťahuje iba na osobu, ktorá bola do tejto funkcie vymenovaná na základe výberového konania, alebo aj na osobu, ktorá je výkonom tejto funkcie iba poverená, no prakticky vykonáva všetky právomoci riaditeľa. Preto je potrebné vyjadriť sa k otázke, z akého dôvodu ústavodarca zaradil do okruhu týchto funkcionárov aj riaditeľa štátneho podniku. Z účelu ústavného zákona, ktorým je chrániť verejný záujem, nepochybne vyplýva, že to podmieňujú právomoci, ktorými táto osoba disponuje. Rozhodujúcim kritériom, pre ktoré je riaditeľ štátneho podniku funkcionárom, na ktorého sa vzťahuje pôsobnosť ústavného zákona, sú teda jeho právomoci riadiť činnosť podniku, konať v jeho mene a spravovať jeho majetok. Rozhodujúce sú jeho kompetencie, s čím je spojená potreba chrániť verejný záujem, a nie formálny postup, akým sa osoba týchto právomocí ujala. Navrhovateľ je od 4. apríla 2011 poverený výkonom funkcie riaditeľa. Zároveň je zapísaný ako štatutárny orgán štátneho podniku v obchodnom registri. Z uvedeného má ústavný súd za preukázané, že navrhovateľ skutočne disponuje všetkými oprávneniami riaditeľa, a to aj v čase rozhodovania ústavného súdu. Dokonca z výpisu z obchodného registra ani nevyplýva, že navrhovateľ je iba poverený výkonom funkcie riaditeľa. Vzhľadom na uvedené skutočnosti potom odporuje účelu ústavného zákona, aby navrhovateľ, ktorý disponuje právomocami riaditeľa, nepodliehal pôsobnosti ústavného zákona. Podľa ústavného súdu osoba, ktorá vykonáva funkciu riaditeľa podniku iba dočasne, je plne zodpovedná za výkon tejto funkcie a spravovanie majetku podniku, a preto nemožno namietat' ani to, aby sa na ňu vzťahovala povinnosť podať oznámenie podľa čl. 7 ústavného zákona.

12. Po zvážení všetkých skutočností dospel ústavný súd k záveru, že navrhovateľ mal podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona do 30 dní odo dňa, keď prevzal

poverenie na výkon funkcie, ktorým sa ujal funkcie riaditeľa podniku. Poverenie na výkon funkcie riaditeľa podniku prevzal navrhovateľ od ministerstva 4. apríla 2011, preto mal oznámenie podať najneskôr do 4. mája 2011. Keďže navrhovateľ oznámenie nepodal, čo medzi účastníkmi ani nebolo sporné, výbor mu správne uložil podľa čl. 9 ods. 10 písm. a) ústavného zákona pokutu.

13. 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 5. októbra 2011