



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 4381-2017-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona zo 14. septembra 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon
č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu
1939 - 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon
o pamäti národa) v znení neskorších predpisov

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andrej Kiska', written in a cursive style.

Bratislava 3. októbra 2017

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 14. septembra 2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon schválila so zmenami uvedenými v časti IV.

II

Podľa čl. I ôsmeho bodu § 10 ods. 4 schváleného zákona sa štatutárnym orgánom Ústavu pamäti národa (ďalej len „ústav“) stala správna rada. Právomoci a činnosť správnej rady sú upravené v § 12 zákona o pamäti národa, ktorý prešiel na základe schváleného zákona najrozsiahlejšími zmenami. Zároveň podľa čl. I devätnásteho bodu schváleného zákona, ktorým sa do § 12 zákona o pamäti národa vkladajú nové odseky 6 a 7, predseda správnej rady iba koordinuje činnosť správnej rady a koná v jej mene navonok.

V tejto súvislosti vzniká otázka reálnej funkčnosti kolektívneho štatutárneho orgánu, ako aj otázka zodpovednosti za riadenie a činnosť celého ústavu, ktorá je pri kolektívnom orgáne oslabená z dôvodu nemožnosti určenia konkrétnej zodpovednej osoby. Vzhľadom na to, že štatutárnym orgánom má byť celá správna rada, nie je z obsahu schváleného zákona zrejmé, ako bude správna rada vykonávať všetky právne úkony, ktoré ako štatutárny orgán vykonávať má. Napríklad ako bude konať v pracovnoprávných veciach a ako, respektíve kto bude riadiť činnosť ústavu a zabezpečovať jeho každodennú prevádzku. Zo znenia schváleného zákona nie je zrejmé, či bude potrebné na akýkoľvek právny úkon, napríklad aj na schválenie a podpísanie dovolenky zamestnancov ústavu, schváliť uznesenie správnej rady podľa ustanovení zmeneného § 12 ods. 8 zákona o pamäti národa (čl. I dvadsiaty bod schváleného zákona).

Slovenský právny poriadok pri inštitúciách verejnoprávneho typu, ktoré sú zriadené zo zákona a plnia osobitné úlohy v záujme a na prospech všetkých občanov (napríklad Fond na podporu vzdelávania, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Úrad pre verejné obstarávanie a podobne) nepozná podobnú formu riadenia prostredníctvom

kolektívneho štatutárneho orgánu. Popri štatutárnych orgánoch týchto inštitúcií pôsobia aj kolektívne orgány, ktoré však nezastupujú inštitúciu navonok, ani neriadia chod samotnej inštitúcie. Ich rozhodovanie hlasovaním sa vzťahuje najmä na koncepčné otázky, prípadne pôsobia ako odvolací orgán voči prvostupňovým rozhodnutiam predsedu či riaditeľa inštitúcie.

Z minulosti je známy prípad, keď vznikli pochybnosti o riadnom vykonávaní funkcie a plnení úloh vo verejnom záujme generálnym riaditeľom Slovenského pozemkového fondu. Zákonodarca vtedy prijal legislatívnu zmenu, na základe ktorej sa štatutárnymi orgánmi stali generálny riaditeľ a námestník generálneho riaditeľa. V bežných veciach je generálny riaditeľ oprávnený konať samostatne, ale na najzávažnejšie právne úkony, ktoré sú v § 35b ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení zákona č. 285/2008 Z. z. presne definované, je potrebná kontrasignácia námestníka generálneho riaditeľa.

III

Podľa čl. I jedenásteho bodu § 12 ods. 3 písm. c) schváleného zákona dôvodom na odvolanie člena správnej rady je aj zistenie nedostatkov pri výkone jeho funkcie alebo pri plnení jeho povinností, ktoré mu vyplývajú zo zákona o pamäti národa. Pred rozborom problémov, ktoré spôsobuje takýto dôvod na odvolanie člena správnej rady, treba najprv pripomenúť, že ústav nie je štátny orgán; je to verejnoprávna ustanovizeň (§ 7 ods. 1 zákona o pamäti národa).

Pri verejnoprávných ustanovizniach sa taký dôvod na odvolanie, aký je uvedený v ustanovení § 12 ods. 3 písm. c) schváleného zákona zásadne nevyskytuje. Vyžaduje to stabilita fungovania a pôsobenia každej verejnoprávnej inštitúcie, ktorú zabezpečuje najmä správna rada. Preto aj pôvodné znenie § 12 ods. 3 zákona o pamäti národa znelo takto: „Člena správnej rady môže odvolať ten orgán, ktorý ho ustanovil, len vtedy, ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin alebo ak po dobu najmenej šiestich mesiacov nevykonáva svoju funkciu.“

Proces odvolania člena správnej rady je v schválenom zákone rozdelený na viacero fáz. Prvou je zistenie kvalifikovaných nedostatkov (pri výkone funkcie alebo pri plnení jeho povinností) rozhodnutím dozornej rady. Druhá fáza je oznámenie zistených nedostatkov správnej rade a orgánu, ktorý člena správnej rady ustanovil do funkcie. Poslednou fázou je odvolanie člena správnej rady vládou Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) alebo prezidentom Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“).

Na odvolanie člena správnej rady je potrebné zistenie nedostatkov pri výkone jeho funkcie alebo pri plnení jeho povinností. Podľa § 3 ods. 5 zákona č. 400/2015 Z. z.

o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov použitie neurčitých pojmov je možné len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu právneho predpisu.

Pojem „nedostatky pri výkone funkcie alebo pri plnení jeho povinností“ je neurčitý pojem, ktorý v prípade ústavu nie je nevyhnutný na dosiahnutie účelu zákona o pamäti národa. Jednoznačne to vyplýva z § 1 zákona o pamäti národa, kde je upravený predmet zákona, ako aj z oprávnení člena správnej rady a pôsobnosti správnej rady ako celku.

Navyše, podľa dôvodovej správy k pôvodnému návrhu novely zákona o pamäti národa, ktorá znie: „V ustanovení § 12 odsek 3 sa navrhuje pridať oprávnenie orgánu, ktorý ustanovil člena správnej rady, odvolať ho v prípade zistených závažných nedostatkov dozornou radou pri výkone jeho funkcie,“ sa vyžaduje zistenie závažných nedostatkov. Nie je jasné, prečo text schváleného zákona používa len pojem „nedostatky“.

Okrem toho, z hľadiska procesných záruk a ochrany osobnosti, je nejasný spôsob, akým sa zisťujú nedostatky, ktoré môžu viesť k rozhodnutiu dozornej rady. Zistenie nedostatkov konštatuje dozorná rada. Nie je však upravený postup získavania, vykonávania a hodnotenia dôkazov, ktoré by mohli viesť k záveru o objektívne preukázateľných nedostatkoch, aby sa k nim dotknutý člen správnej rady mohol vyjadriť. Z takto neobjektívne upraveného postupu vyplýva aj značný a ústavne nedovolený priestor na svojvoľné rozhodnutie dozornej rady.

Konštatovanie dozornej rady je súčasť rozhodovacieho procesu o odvolaní člena správnej rady, ktorý neobsahuje ani minimálne garancie ochrany dotknutého člena správnej rady pred svojvôľou. Dotknutý člen správnej rady nemá možnosť brániť sa proti oznámeniu dozornej rady, bez ohľadu na jeho postoj ku konštatovaniu dozornej rady o zistení nedostatkov. V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa § 28 ods. 2 zákona o pamäti národa na postup podľa tohto zákona sa nevzťahuje správny poriadok s výnimkou postupu podľa § 27 tohto zákona (netýka sa problematiky odvolávania člena správnej rady). Nemožnosť využiť správny poriadok robí z dotknutého člena správnej rady v celom procese odvolávania iba štatistu.

V právnom štáte je stav, keď sa jednotlivец nemá ako brániť, hoci sa zasahuje do jeho osobnosti, v rozpore s ochranou základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“)). Naliehavosť takej ochrany osobnosti je o to dôležitejšia, že orgán, ktorý ustanovil člena správnej rady ho môže, ale nemusí odvolať ani po oznámení dozornej rady o zistených nedostatkoch. Hoci teda k odvolaniu nemusí dôjsť, ako súčasť objektívnej reality zostane písomné konštatovanie nedostatkov, ktoré nemusí byť pravdivé. Takýto dokument však môže ovplyvniť budúcnosť, postavenie, osobné a osobnostné práva dotknutého člena správnej

rady. Bolo by preto vhodné, aby sa členovi správnej rady umožnila ochrana pred rozhodnutím dozornej rady, aj keď nebude odvolaný.

Priestor na svojvoľnosť pri odvolávaní člena správnej rady je rozšírený aj tým, že podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení zákona č. 172/2015 Z. z. uznesenie vlády o odvolaní člena správnej rady nepodlieha preskúmaniu súdom. Ak dozorná rada zistí nedostatky u člena správnej rady a oznámi ich vláde, národnej rade alebo prezidentovi, v prípade nominanta vlády sa člen správnej rady nebude môcť žiadnym spôsobom brániť. To však neplatí pri národnej rade a prezidentovi. Nominanti národnej rady a prezidenta budú môcť požiadať o preskúmanie zákonnosti alebo ústavnosti ich odvolania správne súdnictvo alebo Ústavný súd Slovenskej republiky. Ide nesporne o priamu diskrimináciu; s jednotlivcami v rovnakom postavení sa nakladá rozdielne, hoci na to nie je žiaden relevantný dôvod (čl. 12 ods. 1 ústavy).

Odhladnuc od diskriminačne nastavenej možnosti brániť sa, celá táto právna úprava automaticky vytvára predpoklady na súdne spory v súvislosti s odvolávaním členov správnej rady, či už pred správnym súdnictvom alebo Ústavným súdom Slovenskej republiky. Takéto súdne spory nemôžu za nijakých okolností prospieť stabilite a pokojnému fungovaniu inštitúcie, a to bez ohľadu na ich výsledok.

V kritizovanom ustanovení navyše chýbajú akékoľvek lehoty. Nie je určená subjektívna ani objektívna lehota, v ktorých je dozorná rada oprávnená konštatovať nedostatky u člena správnej rady. Z nedostatku týchto lehôt však vyplýva, že dozorná rada môže konštatovať zistenie nedostatkov aj s veľkým časovým odstupom. To je v rozpore s princípom právnej istoty, ktorý je súčasťou právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

Podľa čl. I dvadsiateho bodu § 12 ods. 8 schváleného zákona je v zásade možné voliť a odvolávať predsedu správnej rady, ako aj podpredsedu správnej rady, na každom zasadnutí správnej rady, ktoré musí byť najmenej raz za dva mesiace. Bez akýchkoľvek obmedzení okrem nutnosti získania súhlasu dvojtretinovej väčšiny všetkých členov správnej rady. Schválený zákon tak na rozdiel od platnej a účinnej zákonnej úpravy neurčuje dĺžku funkčného obdobia predsedu správnej rady.

Keďže ustanovenie čl. I jedenásteho bodu § 12 ods. 3 schváleného zákona o odvolaní člena správnej rady sa vzťahuje výlučne na odvolanie člena, a nie na odvolanie zvoleného predsedu alebo podpredsedu ústavu z ich funkcie, na ich odvolanie z funkcie de iure nie sú ustanovené žiadne podmienky ani limity. Takáto možnosť nekontrolovaných zmien v osobe predsedu správnej rady, ktorý má podľa čl. I devätnásteho bodu § 12 ods. 6 schváleného zákona konať navonok v mene správnej rady, ktorá je štatutárnym orgánom ústavu, môže spôsobiť neschopnosť ústavu plniť svoje úlohy ustanovené v § 8 ods. 1 zákona o pamäti národa a ohroziť pôsobenie ústavu

v európskych združeniach, kde ústav reprezentuje jeho predseda (napr. Platform of European Memory and Conscience, European Network Remembrance and Solidarity).

IV

Vzhľadom na výhrady a pripomienky uvedené v častiach II a III navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. V čl. I sa vypúšťajú ôsmy bod, desiaty bod a jedenásty bod.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

2. V čl. I dvanástom bode v § 12 ods. 4 písm. e) sa vypúšťajú slová „predsedu správnej rady a“.

3. V čl. I sa vypúšťa dvadsiaty bod § 12 ods. 8.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

4. V čl. I dvadsiatom druhom bode § 14 ods. 1 sa vypúšťajú slová „písm. a) a b)“.

Bratislava 3. októbra 2017