**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky
č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh ústavného zákona“) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Igor Matovič a Igor Hraško.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) je ústavným orgánom kontroly, ktorý bol zriadený už v roku 1993 a jeho kompetencie a mandát sú definované jednak v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a bližšie sú špecifikované vo všeobecne záväzných právnych predpisoch.

**Úrad je neoddeliteľnou inštitucionálnou súčasťou demokratických právnych štátov a jeho existencia je nevyhnutná vzhľadom k dosiahnutiu optimálneho modelu demokratického zriadenia**. Dôležitosť tohto orgánu je podčiarknutá 20-ročnou kontinuálnou existenciou tohto úrade a viac než 250 rokov starou tradíciou štátnej kontroly na území Slovensku (už za čias cisárovnej Márie –Terézie totižto existovala tzv. Účtovná komora).

Základný zmysel štátnej kontroly je ideálne definovaný v § 1 Limskej deklarácie: „*Kontrola nie je samoúčelná, ale je neoddeliteľnou súčasťou hospodárenia s verejnými prostriedkami a jeho regulačného systému. Jej úlohou je včas signalizovať odchýlky od noriem, porušenia zákonov, nesplnenie požiadavky účelnosti a hospodárnosti tak, aby sa v jednotlivých prípadoch uplatnili korekčné opatrenia, ktoré by záväzne vykonali zodpovedné orgány, aby sa dosiahla náhrada škôd a aby boli prijaté oparenia, ktoré by zamedzili, resp. znížili na minimum možnosť opakovania nedostatkov.*“

**K dosiahnutiu uvedeného cieľa, ktorý je súčasťou medzinárodne uznávaných štandardov výkonu kontrolnej činnosti je nevyhnutná komplexná a kvalitná právna regulácia, ktorá by naprieč celým hierarchizovaným systémom práva – počnú Ústavou Slovenskej republiky – vytvárala funkčný zákonný rámec pre existenciu úradu.**

**Predkladaný návrh ústavného zákona** má ambíciu byť základným stavebným kameňom takejto právnej regulácie a rešpektujúc existujúce ústavnoprávne princípy (najmä princípy právneho štátu a princíp nezávislosti) **prináša rozšírenie** **ústavných článkov upravujúcich postavenie a predpoklady na výkon funkcie vrcholných orgánov úradu – predsedu a podpredsedu. Navyše, zavádza nový spôsob voľby predsedu a podpredsedu úradu, ktorá je podrobne upravená v osobitných zákonoch, ktoré sa predkladajú spoločne s týmto návrhom ústavného** zákona, a to v novele zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a taktiež v novele zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. **Návrh ústavného prináša v tomto smere zásadnú koncepčnú zmenu.**

Predkladaný návrh ústavného zákona má pozitívny vplyv na štátny rozpočet. Návrh ústavného zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, nemá sociálne vplyvy, vplyv na podnikateľskú sféru, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti, má však pozitívne sociálne vplyvy.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu ústavného zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ ústavného zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Igor Matovič a Igor Hraško

**2. Názov návrhu ústavného zákona:** návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu ústavného zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu ústavného zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  X |  |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |   | X |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | X |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | X |   |
| – sociálnu exklúziu, |   | X |   |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |   | X |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |   | X |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |   | X |   |

**A.3. Poznámky**

*Návrh ústavného zákona bude mať pozitívny vplyv na štátny rozpočet vo výške najmenej 30 600 eur, čo je zaokrúhlene základný ročný plat jedného podpredsedu najvyššieho kontrolného úradu (bez zohľadnenia paušálnych náhrad a cestovných náhrad pri zahraničných cestách). Keďže sa počet podpredsedov redukuje, štátny rozpočet sa náležite navýši o túto ušetrenú sumu.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

**Cieľom navrhovaného ústavného zákona je komplexne a systematicky upraviť ústavné podmienky dotýkajúce sa postavenia predsedu a podpredsedu** **najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len „predseda“ a „podpredseda“), čím sa dosiahne optimalizácia ústavnoprávneho normatívneho textu a umožní sa ďalšia precíznejšia regulácia predmetnej oblasti na zákonnej úrovni.**

Keďže predseda a podpredseda patria medzi ústavných činiteľov, ktorých primárnou povinnosťou je riadenie úradu a dohľad nad plnením základnej činnosti a plynulým chodom úradu, je nevyhnutné, aby východiskom právnej úpravy oboch orgánov bola priamo Ústava Slovenskej republiky, ktorá by mala konštituovať nielen samotnú existenciu oboch orgánov, ale mala by stanoviť aj vzájomný vzťah medzi nimi, základné podmienky ich vzniku a predpoklady pre ich personálne obsadenie.

**Nová formulácia článku 61 Ústavy Slovenskej republiky uvedené požiadavky zohľadňuje v šiestich odsekoch, ktoré sú základným rámcom koncepčných zmien, ktoré prináša tento návrh ústavného zákona.**

Spomenuté zmeny môžeme hodnotiť a klasifikovať na základe viacerých kritérií.

Z obsahového hľadiska prináša návrh ústavného zákona viaceré **kvalitatívne zmeny** – predovšetkým znižuje počet podpredsedov na jedného podpredsedu, ako reakciu na **procedurálnu zmenu** spôsobu voľby podpredsedu. Podľa súčasnej právnej úpravy sú podpredsedovia, rovnako ako predseda, na návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „poslanci“) volený Národnou radou Slovenskej republiky. **Návrh ústavného zákona presúva tento proces do kompetencie predsedu, ktorý priamo navrhne svojho podpredsedu Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet.** Domnievame sa, že v situácii, keď je zodpovednosť za výber kandidáta podpredsedu v rukách samotného predsedu, tak bude v jeho záujme, aby navrhol takého kandidáta, ktorý bude nielen spĺňať odborné požiadavky, ale bude vyhovujúci aj z pohľadu osobných preferencií predsedu. Ak predseda navrhne takéto kandidáta na podpredsedu, s ktorým bude vedieť podľa vlastného uváženia ideálne kooperovať a spolupracovať, neexistuje už žiaden racionálny dôvod k tomu, aby bolo zvolených viacero podpredsedov.

Ďalšou významnou **kvalitatívnou zmenou** je rozšírenie podmienok voliteľnosti (teda pasívnej volebnej legitimácie) predsedu a podpredsedu. Keďže momentálne platný právny stav určoval len minimálne kritéria (občianstvo Slovenskej republiky, vek nad 21 rokov, trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, dispozícia volebným právom), zohľadňujúc vysokú úroveň náročnosti a odpornosti práce, ktorú predseda a podpredseda vykonávajú, je nevyhnutné, aby sa tieto kritériá primerane rozšírili a priamo definovali v Ústave Slovenskej republiky. **Obdobne sú konkrétne kritériá stanovené aj u iných ústavných činiteľoch** (napríklad pri sudcoch Ústavného súdu SR).

**Nezmenenými zostávajú podmienky nezlučiteľnosti oboch funkcií z ďalšími orgánmi verejnej moci,** keďže súčasný rozsah inkompatibility sa javí ako dostačujúci.

Predkladaný návrh ústavného zákona predstavuje výrazný pokrok aj z pohľadu **systematiky ústavného textu**, keďže veľmi prehľadným spôsobom upravuje vzťahy medzi regulovanými orgánmi – v osobitných odsekoch sa jednotlivo venuje najprv predsedovi a následne podpredsedovi, pričom ďalšie dva posledné odseky sú spoločne platné pre oba orgány. Táto forma bola zvolená, zohľadňujúc existujúcu systematiku Ústavy Slovenskej republiky, predovšetkým so zreteľom na zvýšenie prehľadnosti textu, ktorá je kľúčová nielen z pohľadu adresáta noriem, ale aj vzhľadom na ďalšiu zákonnú reguláciu, ktorá na ústavné normy nadväzuje.

Neopomenuteľným aspektom navrhovanej ústavnej zmeny je teleologické hľadisko predkladaného návrhu ústavného zákona, **pri ktorom je dôležité uviesť najmä obmedzenie výkonu funkcie predsedu a podpredsedu na jedno sedemročné volebné obdobie.** K mieneným účelom zákona nepochybne patrí zvýšenie kvality právnej úpravy s akcentom na základné princípy právneho štátu (najmä deľbu a kontrolu štátnej moci), pričom uvedená úprava spĺňa túto požiadavku, keďže umožní **väčšiu mieru nezávislosti výkonu funkcie predsedu a podpredsedu**. Ak nebude umožnené opakované zvolenie ani jednej z ústavných kontrolných orgánov, predseda a podpredseda sa nebudú ku koncu svojho volebného obdobia sústreďovať na politickú obhajobu a „kampaň“ na znovuzvolenie, čo sa konzekventne prejaví v kvalitatívnych výsledkoch ich práce.

**Zhrňujúc všetky prezentované zmeny je možné konštatovať, že navrhovaný ústavný zákon prináša významné obsahové, systematické, procedurálne a teleologické zmeny, ktoré spoločne prispejú k zvýšeniu kvality kontrolnej činnosti úradu.**

K bodu 2

Navrhovaná zmena predstavuje rozšírenie existujúcej blanketovej normy v čl. 63 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré je potrebné v súvislosti so zmenami voľby predsedu a podpredsedu a je kľúčové pre stanovenie právnej možnosť ďalšej regulácie prostredníctvom zákonnej úpravy.

K bodu 3

Vzhľadom na zmeny, ktoré sú paralelne s predkladaným návrhom ústavného zákona navrhované v zákone č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, je potrebné rozšíriť právomoci predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o jeho povinnosť prijímať sľub predsedu a podpredsedu, ktorý je definovaný v uvedenom zákone.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu ústavného zákona, so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty, na 1. november 2013.