**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa 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 Hraško a Miroslav Kadúc.

**Hlavným cieľom návrhu zákona je rozšíriť a doplniť katalóg politických ústavných práv o právo na dobrú správu vecí verejných.**

Pojem „dobrá správa“ je súhrnom zásad a požiadaviek v modernom demokratickom právnom štáte, ktorých spoločným cieľom je kvalitné, efektívne, transparentné a riadne fungovanie verejnej správy. Myšlienka, že ľudia majú právo na to, aby sa štát správal v zmysle týchto zásad a teda riadil štát „dobre“ sa dlhodobo tvorila na pôde Rady Európy, ktorá počnúc rokom 1977 prijala viacero rezolúcii a odporúčaní, ktorými formovala súčasnú podobu práva na dobrú správu definovanú v **Kódexe dobrej správy vecí verejných v odporúčaní CM/Rec (2007) 7**. **Téma dobrej správy verejných vecí zarezonovala aj na úrovni Európskej únie, a to do takej miery, že sa v podobe základného ľudského práva stala súčasťou Charty základných práv Európskej únie.** **V nadväznosti na tento dokument bol Európskym parlamentom v septembri roku 2001 schválený Európsky kódex dobrej správnej praxe**, ktorý podrobnejšie ustanovuje, čo v praxi znamená právo na dobrú správu vecí verejných zakotvené v článku 41 Charty základných práv Európskej únie.

Na základe uvedených medzinárodnoprávnych záväzkov je však Slovenská republika povinná aplikovať ustanovenia o dobrej správe vecí verejných len v prípadoch, keď koná podľa práva Európskej únie (II. ÚS 29/2011). Napriek tomu v odbornej i laickej verejnosti prevládajú názory, že viaceré princípy dobrej správy verejných vecí sú implicitnou súčasťou nášho ústavno-právneho systému, najmä s ohľadom na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ako súčasť princípov právneho štátu alebo čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, ako súčasť práva na spravodlivý proces. Každodennou praxou je však nevôľa a neochota pri aplikovaní a následnej ochrane tohto práva v súvislosti s vnútroštátnymi orgánmi. Túto skutočnosť vníma ako zásadný problém aj verejná ochrankyňa práv Slovenskej republiky, ktorá v rámci pracovného stretnutia verejných ochrancov práv členských krajín V4 v apríli 2013 konštatovala výrazný deficit pri aplikácii práva na dobrú správu vecí verejných v Slovenskej republike.

**Aby sa predišlo stavu právnej neistoty, ktorá spočíva v nejednoznačnosti názorov na vnútroštátnu aplikáciu práva na dobrú správu vecí verejných, navrhuje za začlenenie tohto práva medzi existujúce ústavné politické práva.**

Rovnako ako na úrovni Európskej únie, aj na Slovensku je právo na dobrú správu vecí verejných úzko prepojené s právom na súdnu a inú právnu ochranu garantovaným v čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 47 Charty základných práv Európskej únie a v čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Napríklad právo na náhradu škody spôsobené nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom je integrálnou súčasťou práva na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv EÚ, ale v Ústave Slovenskej republiky je upravené v čl. 46 ods. 3, pričom predkladaný návrh ústavného zákona platný ústavný rámec v tomto smere nemení.

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

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 Hraško a Miroslav Kadúc.

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

**3. Predmet návrhu ústavného zákona:**

je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 296 (odôvodňovanie rozhodnutí a opatrení inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr EÚ) a čl. 298 (otvorená, efektívna a nezávislá európska administratíva) Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj v čl. 41 Charty základných práv Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie, a to v:

- rozsudku Súdneho dvora vo veci C-255/90, Jean Luis Burban/Európsky parlament, [1992], v ktorom súd vylúčil z rámca práva na dobrú správu vecí verejných rozhodnutia, ktorými boli dotknuté práva občanov za predpokladu, že skutkovým základom rozhodnutia bol omyl dotknutého občana,

- rozsudku Súdneho dvora vo veci C-222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef)/Georges Heylens a iní, [1987], formuloval súd dôležité tézy týkajúce sa zdôvodňovania rozhodnutí. Súd stanovil odôvodnenie ako obligatórnu časť nielen rozsudkov, ale aj rozhodnutí iných vnútroštátnych orgánov, ktoré sú taktiež povinné vzájomne si poskytovať všetky relevantné informácie potrebné k ich rozhodovacej činnosti. Povinnosť odôvodňovania je limitovaná na konečné rozhodnutia a nerozširuje sa na stanoviská v prípravných a vyšetrovacích fázach konaní,

- rozsudku Súdneho dvora vo veci 374/87 Orkem/Komisia Európskych spoločenstiev, [1989], v ktorom súd konštatoval, že pri uplatňovaní práva na informácie postačí, ak súd v prípade existencie materskej a dcérskej spoločnosti ako adresátov, doručí písomné informácie len jednej z právnických osôb. Súd taktiež uviedol, že Komisii pri zdôvodňovaní žiadosti v zmysle článku 11 ods. 3 nariadenia č. 17 postačí, ak uvedie svoje podozrenie, ako právny základ pre túto žiadosť,

- rozsudku Súdneho dvora vo veci C-269/90 Technische Universität München/ Hauptzollamt München-Mitte, [1991], kde súd vymedzil hranice práva na vypočutie. V zmysle tohto rozhodnutia sa v správnom konaní vyžaduje, aby bola dotknutá osoba schopná počas aktuálneho konania pred Komisiou prezentovať svoju vec a svoje názory o relevantných okolnostiach a v prípade potreby aj o dokumentoch, ktoré v tejto súvislosti zohľadňuje inštitúcia EÚ (vtedy Spoločenstva).

**4. Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii:**

bezpredmetné,

v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie podľa článkov 258 až 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

bezpredmetné.

**5. Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev**

- úplný

**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**

*bezpredmetné*

**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

Bolo by omylom myslieť si, že problematika základných práv a slobôd je uzavretá  a existujúci zoznam ústavou garantovaných práv a slobôd je nemenný. Práve naopak, veď aj jej súčasný obraz je výsledkom kontinuálneho procesu a postupného vývoja viacerých generácií ľudských práv. **Návrh vychádza z presvedčenia, že princípy, ktoré sú často charakterizované ako piliere európskeho správneho práva, predstavujú ďalší evolučný stupeň ľudských práv a svoje opodstatnenie majú aj v slovenskom právnom poriadku**.

O potrebe ukotvenia práva na dobrú správu svedčia každodenné udalosti a prax. Z mnohých prípadov je možné na ilustráciu vybrať situáciu, v ktorej občan poukázal vo forme sťažnosti na nedostatky orgánu verejnej správy pri plnení uznesení vlády Slovenskej republiky. Táto sťažnosť bola príslušným orgánom verejnej moci (verejnej správy) zamietnutá z toho dôvodu, že občan v sťažnosti nevedel identifikovať žiadne relevantné právo, ktoré bolo poškodené, keďže právo na dobrú správu vecí verejných nie je v slovenskom právnom poriadku riadne zakotvené. Avšak ak by v právnom systéme Slovenskej republiky exitovalo právo na dobrú správu, občan by mohol svoju sťažnosť odôvodniť zásahom do tohto práva.

Za predpokladu existencie práva na dobrú správu by sa tento občan dokonca aj pri nesprávnom úradnom postupe kontrolného orgánu mohol s podnetom obrátiť na verejného ochrancu práv, keďže by sa jednalo o porušenie ústavného ľudského práva. V súčasnosti aj v prípade odôvodnenej sťažnosti podanej podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení zákona č. 289/2012 Z. z. je možné túto sťažnosť odložiť, a teda nezaoberať sa ňou v súlade s § 22 ods. 3 tohto zákona len z dôvodu, že neexistuje príslušný orgán, ktorý by sa ňou mohol zaoberať. V prípade prijatia predloženého ústavného zákona už takýmto orgánom bude jednoznačne verejný ochranca práv.

Narastajúci význam práva na dobrú správu konštatovali aj verejní ochrancovia práv krajín V4, ktorí sa na spoločnom stretnutí v apríli 2013 uzniesli na nasledovnom závere: *„Verejní ochrancovia práv vyjadrujú presvedčenie, že úspešné plnenie ich ústavných a zákonných kompetencií je bezprostredne spojené aj s ochranou práva na dobrú správu, ktorá je nielen priateľská k občanom, ale v súlade s európskymi normami predstavuje aj základnú požiadavku pre konanie a rozhodovanie orgánov verejnej správy.“* Napriek tomu, že z dokumentu, z ktorého pochádza tento citát, vyplýva presvedčenie slovenskej verejnej ochrankyne práv o implicitnej existencii práva na dobrú správu vecí verejných v slovenskom právnom systéme, navrhovateľ ústavného zákona sa rozhodol toto právo aj explicitne a formálne doplniť medzi ostatné politické práva chránené Ústavou Slovenskej republiky a tým zamedziť existujúcim aplikačným nejasnostiam a problémom.

Samotná formálna a obsahová podoba navrhovaného politického práva vychádza z ustanovení článku 41 Charty základných práv Európskej únie, ktoré je systematicky zaradené do piatej hlavy (Občianstvo), pod názvom „*Právo na dobrú správu vecí verejných.“* Návrh ústavného zákona sa snažil v maximálnej miere zachovať „ducha“ tohto ustanovenia a zároveň rešpektovať existujúcu slovenskú ústavnoprávnu terminológiu a systematiku.

Prvý odsek obsahuje zachované tri základné princípy – **nestrannosť, spravodlivosť** a**primeranosť.** V zmysle princípu **nestrannosti** by mali orgány verejnej moci konať objektívne, nezaujato a zároveň by mali dohliadať, aby jednotliví činitelia orgánov verejnej moci vykonávali svoje povinnosti rovnako nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy. **Princíp spravodlivosti** znamená v tomto kontexte predovšetkým právo na spravodlivý proces zahŕňajúci právo priamo dotknutej osoby byť účastníkom postupu, v ktorom sa vydáva akt vykonávateľa verejnej správy. Zmyslom tretieho atribútu je **primeranosť**, ktorá zabezpečuje hlavne rýchlosť a efektívnosť konania.

 Osobitnou otázkou je použitá terminológia tohto článku. Na označenie povinných subjektov sa používa slovné spojenie „**orgán verejnej moci.“** Tento výraz sa uprednostnil pred slovným spojením „orgán verejnej správy,“ jednak s prihliadnutím na rozsah oboch pojmov, ale aj na právo na náhradu škody spôsobené nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom, ktorý je integrálnou súčasťou práva na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv EÚ a čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. V zmysle zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý vykonáva čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, sa zodpovednosť za škodu týka nielen orgánov verejnej správy, ale všetkých orgánov verejnej moci.

Druhý odsek demonštratívne uvádza tri druhy konkrétnych spôsobov výkonu práva na dobrú samosprávu. Tieto tri spôsoby výkonu práva sú výsledkom implementácie ďalších dvoch kľúčových zásad – **zásady participácie a zásady odôvodnenia.** Podstatou zásady participácie je vytvoriť funkčný priestor pre účasť osôb na príprave a procese prijímania rozhodnutí a opatrení, za predpokladu, že toto rozhodnutie alebo opatrenie orgánu priamo ovplyvní právne postavenie danej osoby. **Zásadu odôvodnenia** je možné vhodne vysvetliť pomocou článku 17 odporúčania CM/Rec (2007) 7, ktorý v súvislosti s požiadavkami na náležitosti rozhodnutí orgánov verejnej moci požaduje, aby „*boli formulované jednoducho, jasne a zrozumiteľne*“. Taktiež platí, že „p*ri každom prijatom individuálnom rozhodnutí je potrebné uviesť príslušné dôvody, vysvetliť právne i faktické dôvody jeho prijatia, minimálne v tých prípadoch, kedy takéto rozhodnutia ovplyvňujú práva jednotlivca*“.

V tejto časti odôvodnenia je nevyhnutné podotknúť, že rovnako ako aj v európskom kontexte, tak aj v predkladanom návrhu ústavného zákona sa právo na dobrú správu chápe **extenzívne.** Takýto koncept sa prejavuje v dvoch ohľadoch – prvým je začlenenie do jeho pôsobnosti maximálny počet subjektov (prostredníctvom použitia pojmu „orgány verejnej moci“) a druhým je možnosť domáhať sa tohto práva aj v prípadoch, keď rozhodnutie alebo opatrenie nemá individuálnu povahu. Inak povedané právo na dobrú správu je uplatniteľné, ak sa prijímajú všeobecne záväzné normatívne akty, spôsobilé ovplyvniť neurčený počet osôb.

 Z pôvodného článku 41 Charty základných práv Európskej únie nie sú použité dva odseky z dôvodu existencie veľmi podobných úprav v rámci platného znenia Ústavy Slovenskej republiky a snahy predísť duplicitnej úprave. Je tomu tak v prípade už uvedeného práva na náhradu škody spôsobeného nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom (čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky) a práva používať zvolený úradný jazyk (čl. 34 Ústavy Slovenskej republiky).

 **Pri formulácii práva na prístup k spisu, ktorý sa týka dotknutej osoby (žiadateľa) návrh ústavného zákona pamätá aj na zákonné obmedzenia prístupu k informáciám**, ktoré vyplývajú jednak z čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ale konkrétne napríklad zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, keďže podľa § 8 až 11 tohto zákona medzi takéto zákonné obmedzenia patria ochrana utajovaných skutočností, ochrana osobnosti a osobných údajov, ochrana obchodného tajomstva a ďalšie.

Zmysel návrhu ústavného zákona ako celku vystihuje charakteristika práva na dobrú správu vecí verejných, ktorej autorkou je verejná ochrankyňa práv: „*Právo občana na dobrú správu v úradnom konaní, ktoré stručne povedané zahŕňa napríklad aj jeho právo na to, aby sa príslušné orgány v konaní, ktorého je účastníkom, k nemu správali slušne a so všetkou úctou, aby v konaní mohol uplatňovať svoje návrhy, aby mu boli podmienky konania riadne a zrozumiteľne vysvetlené. Opakom dobrej správy v úradnom konaní je neochota úradníka, arogantné správanie, povýšenosť, nadŕžanie niektorej strane, zaujatosť, nejasnosť a nezrozumiteľnosť, nečinnosť, a pod.*“

Cieľom predkladaného návrhu ústavného zákona je dosiahnuť uvedené pozitíva a súčasne eliminovať všetky zmienené negatíva.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu ústavného zákona, so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty, na 1. február 2014.