**Dôvodová správa**

# 

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona o výbere zástupcov štátu do orgánov spoločností s majetkovou účasťou štátu a o ich odmeňovaní predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) Miroslav Kadúc a Igor Hraško.

**Cieľom návrhu zákona je vytvoriť komplexný a systematický zákonný rámec, ktorý by reguloval výber a následné odmeňovanie zástupcov štátu v orgánoch spoločností s majetkovou účasťou štátu.**

Hlavným dôvodom prijatia predloženého návrhu zákona je celospoločenská situácia - v čase ekonomickej krízy je spoločnosť opakovane traumatizovaná správami o vysokých odmenách, poprípade neprimeraných odstupných (tzv. „zlaté padáky“) pre osoby, ktoré vykonávajú funkcie v spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu. Verejnosť si ešte dobre pamätá zlaté padáky vo forme odstupného pre bývalého šéfa Železničnej spoločnosti Slovensko vo výške 170 000 eur alebo pre bývalú šéfku Slovenskej pošty vo výške 178 000 eur, ako aj vo forme mimoriadnych odmien napríklad pre bývalého šéfa štátneho podniku Lesy vo výške 40 000 eur. Ide o dlhodobo neriešený problém, ktorého opakovanie v budúcnosti si nikto neželá, a preto aj z hľadiska predchádzania podobným situáciám je potrebné prijať zodpovedajúcu legislatívnu úpravu.

Vysoké odmeny sú však len jednou časťou tohto problému - rovnako výraznou systémovou chybou je aj absencia zákonnej úpravy stanovujúcej kritériá a spôsob výberu týchto osôb. Výsledkom tohto nedostatku môže byť stav, keď sú do týchto funkcií netransparentným spôsobom a na základe politických nominácií ustanovované osoby bez potrebných znalostí a praktických skúseností neraz poberajúce neprimerané odmeny.

Návrh zákona má ambíciu riešiť oba uvedené aspekty. **Jednak obsahuje podrobný procesný postup určujúci spôsob výberu zástupcov štátu v spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu a taktiež prináša zákonný mechanizmu určenia odmien pre tieto osoby.**

V súčasnosti síce existuje návrh pravidiel výberu, riadenia a odmeňovania zástupcov štátu v orgánoch spoločností s majetkovou účasťou štátu schválený v podobe uznesenia vlády SR č. 270 z 20. apríla 2011, ktorý však vzhľadom na svoju formu nemá charakter všeobecne záväzného prameňa práva (ide len o tzv. interný normatívny akt). **Predkladatelia návrhu zákona sú však presvedčení o tom, že problematika výberu a odmeňovania predmetných osôb si zasluhuje vzhľadom na svoju dôležitosť a vážnosť zákonnú úpravu.**

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

Návrh 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 zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Kadúc a Igor Hraško

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona o výbere zástupcov štátu do orgánov spoločností s majetkovou účasťou štátu a o ich odmeňovaní

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je upravený v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu 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 zákona o výbere zástupcov štátu do orgánov spoločností s majetkovou účasťou štátu a o ich odmeňovaní

**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**

*Vplyv na rozpočet verejnej správy sa nepredpokladá, keďže výška odmeňovania je stanovená rovnako ako v uznesení vlády Slovenskej republiky č. 270 z 20. apríla 2011, ktoré by sa už v súčasnosti malo uplatňovať v spoločnostiach so 100% majetkovou účasťou štátu.*

**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 § 1

V prvom paragrafe návrhu zákona je v dvoch bodoch zadefinovaný predmet úpravy zákona, ktorým je **spôsob výberu zástupcov štátu do orgánov spoločností s majetkovou účasťou štátu a taktiež spôsob ich odmeňovania.**

Okrem toho je v prvom ustanovení návrhu zákona určená aj **osobná pôsobnosť zákona** – vzťahuje sa na právnické osoby, v ktorých má štát alebo Fond národného majetku Slovenskej republiky kvalifikovanú majetkovú účasť.

K § 2

Druhý paragraf návrhu zákona plynule nadväzuje na prvý paragraf, ktorý vymedzil predmet zákona. Keďže v predchádzajúcom paragrafe boli použité viaceré kľúčové pojmy, úlohou tohto ustanovenia je vymedziť rozsah týchto pojmov a poskytnúť ich legálne definície, ktoré sa budú používať pre aplikačné účely navrhovaného zákona.

**Medzi vymedzené pojmy patria:**

* **zástupca štátu**
* **spoločnosť s majetkovou účasťou štátu**
* **kvalifikovaná majetková účasť**
* **odmena**.

Návrh zákona pri definovaní pojmov vychádza predovšetkým z platného pozitívneho práva a v tomto zmysle definuje spoločnosť s majetkovou účasťou štátu širšie, než tomu nasvedčuje aktuálna spoločenská prax. V čase predkladania návrhu majú síce všetky spoločnosti s kvalifikovanou majetkovou účasťou štátu formu akciovej spoločnosti, avšak návrh zákona má ambíciu do budúcnosti vytvoriť stabilný právny rámec, ktorý by reguloval aj iný typ spoločnosti, ktorý by v budúcnosti potenciálne mohol vzniknúť. Vychádzajúc z platného a účinného znenia zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov je možné skonštatovať, že okrem akciovej spoločnosti by do úvahy prichádzala napr. aj spoločnosť s ručením obmedzeným.

Z uvedenej domnienky vychádza aj vymedzenie pojmu zástupca štátu, ktoré pod všeobecný pojem štatutárny orgán umožňuje zahrnúť tak člena predstavenstva akciovej spoločnosti, ako aj štatutárny orgán alebo člena štatutárneho orgánu inej obchodnej spoločnosti (napr. konateľa spoločnosti s ručením obmedzeným). Okrem týchto funkcií návrh zákona reguluje aj výber a odmeňovanie osôb, ktoré sú členmi dozorných rád spoločností s majetkovou účasťou štátu.

Spoločnou podmienkou pre všetky typy spoločností je 100% majetková účasť štátu (resp. Fondu národného majetku Slovenskej republiky). Toto kritérium bolo zvolené vzhľadom na skutočnosť, že v prípadoch, keď je štát jediným spoločníkom v danej spoločnosti, je primárnou úlohou spoločnosti sledovať verejný záujem a k optimalizácii tohto cieľa má povinnosť dopomôcť aj štát prostredníctvom verejnoprávnej regulácie orgánov danej spoločnosti. V tomto bode je taktiež vhodné pripomenúť, že v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. zb) ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov sú štatutárne orgány alebo členovia štatutárneho orgánu obchodných spoločností so 100% majetkovou účasťou štátu **verejnými funkcionármi.**

Posledným, avšak významovo snáď najdôležitejším pojmom je **odmena**. Pre účely tohto návrhu zákona je odmena vnímaná ako finančná čiastka, ktorá patrí zástupcovi štátu výhradne za výkon jeho funkcie v spoločnosti s majetkovou účasťou štátu a nesúvisí s jeho pracovnoprávnym vzťahom k tejto spoločnosti.

K § 3 až 5

Nasledujúce tri paragrafy predstavujú v porovnaní s obsahom uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 270 z 20. apríla 2011 (ďalej len „uznesenie vlády“) **najväčší kvalitatívny a kvantitatívny posun.**

Pokým v uznesení boli pravidlá výberu zástupcov štátu načrtnuté len rámcovo, v predkladanom návrhu zákona je táto problematika upravená komplexne s výnimkou niektorých technických podrobností, ktorých úprava sa ponecháva na nariadenie vlády Slovenskej republiky.

**Hlavným prínosom návrhu zákona v tomto bode je možné považovať transparentný výberový proces, ktorý nastavuje kritériá takým spôsobom, aby boli do funkcií zástupcov štátu vybrané osoby, ktoré napĺňajú kvalitatívne tie najlepšie odborné a osobnostné predpoklady** (bezúhonnosť, vysokoškolské vzdelanie, odborná prax a odborná spôsobilosť, znalosť cudzieho jazyka).

Dôležitým prvkom výberového procesu je možnosť neustálej kontroly zo strany verejnosti (zverejnenie výzvy na prihlásenie sa do výberu, zverejnenie prihlášky a dokladov kandidáta, verejné vypočutie prihlásených kandidátov, zverejnenie konečného návrhu na voľbu).

Na záver je vhodné upozorniť, že vzhľadom na charakter úloh, ktoré vykonávajú členovia dozorných rád, stanovuje návrh zákona na tieto osoby nižšie kritériá než na štatutárnych predstaviteľov spoločností. Rozdiel sa prejavuje hlavne v požiadavke 5 ročnej odbornej praxe a požiadavke predložiť projekt – tieto podmienky u členov dozorných rád cielene absentujú.

K § 6 až 9

Pokým predchádzajúca trojica paragrafov upravovala prvú časť predmetu zákona – výber zástupcov – ďalšia štvorica paragrafov reguluje ich odmeňovanie.

Napriek tomu, že návrh zákona v oblasti odmeňovania vychádza z mechanizmov, ktoré sú upravené v uznesení vlády, niektoré aspekty odmeňovania upravuje odlišne. Keďže uznesenie vlády nemá záväznosť a právnu silu zákona, navrhovatelia považovali za vhodné transformovať pravidlá z tohto uznesenia do podoby všeobecne záväzného normatívneho aktu, ktorý by bol zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Okrem tejto formálnej korekcie však návrh zákona prináša aj viaceré nové prvky, ktoré prekračujú rámec platného uznesenia vlády.

Návrh zákona v prvom rade výslovne ustanovuje, z akých zásad vychádza regulácia odmeňovania zástupcov štátu – sú to **zásady legality, hospodárnosti, efektívnosti, účelnosti a transparentnosti.**

Medzi ďalšie nové, veľmi konkrétne opatrenia patrí zákaz kumulatívneho poberania odmien za výkon viacerých funkcií (§ 7). Návrh zákona pri formulovaní tejto normy vychádza z pravidla „jeden krát a dosť“ a umožňuje poberať odmenu len za výkon funkcie, ktorú daný zástupca štátu začal vykonávať ako prvú. Dôležité je pripomenúť, že toto ustanovenie nezakazuje kumulatívny výkon funkcií vo viacerých spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu – výsledkom aplikácie tohto ustanovenia je jednoducho to, že daná osoba vykonáva ďalšie funkcie zadarmo.

Ďalšou, pomerne prísnou novinkou (§ 8) je sankcia za absenciu na zasadnutiach orgánu spoločnosti – táto sankcia môže mať v zmysle návrhu zákona rôznu intenzitu, v závislosti od miery a počtu absencií, ako aj od formy ospravedlnenia, ktoré by malo byť odôvodnené výlučne závažnými okolnosťami. Hlavným zmyslom tohto ustanovenia je preventívne pôsobiť na zástupcov a viesť ich k zodpovednému výkonu ich funkcie.

**Vzhľadom na aktuálne spoločenské problémy („zlaté padáky“) je spravodlivé a legitímne, že návrh zákona vylučuje (§ 9) možnosť nároku na odstupné. Konkrétne, po skončení výkonu funkcie nemá zástupca štátu nárok na odstupné ani na iné porovnateľné finančné kompenzácie súvisiace so skončením jeho funkcie v spoločnosti s majetkovou účasťou štátu. K takýmto porovnateľným finančným kompenzáciám patria napríklad aj mimoriadne odmeny pri skončení funkcie.**

Ďalšie ustanovenia návrhu zákona týkajúce sa odmeňovania sú konkrétne mechanizmy, ktoré spolu so spresneniami uvedenými v prílohe k návrhu zákona umožňujú stanovenie výšky konkrétnej odmeny. Ustanovenia tohto zákona sa vzťahujú aj na odmeňovanie zástupcu štátu, ktorý bol zvolený do funkcie v spoločnosti s majetkovou účasťou štátu pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. Vo vzťahu k  týmto mechanizmom je potrebné uviesť, že sú prevzaté z uznesenia vlády a sú nastavené takým spôsobom, aby sčasti odzrkadľovali „ekonomickú kondíciu“ spoločnosti. Zákon je teda postavený hlavne na princípe motivácie - ak bude spoločnosť dosahovať „dobré ekonomické čísla“ (t.j. zisk, vysoký ročný obrat), bude z toho profitovať nielen štát, ale aj daní zástupcovia štátu - predstavitelia spoločnosti s majetkovou účasťou štátu.

**Návrh zákona predstavuje v tomto zmysle racionálny kompromis medzi striktnými pravidlami, ktoré umožňujú presne stanoviť výšku odmien a medzi motivujúcimi stimulmi.**

K § 10

V tomto paragrafe upravuje návrh zákone ďalšie ustanovenia, ktoré sú nevyhnutné z hľadiska jeho bezproblémového uplatňovania.

V rámci spoločných ustanovení je zadefinovaný charakter právneho vzťahu medzi spoločnosťou s majetkovou účasťou štátu a zástupcom štátu (osobitný zmluvný vzťah, ktorý nezakladá pracovnoprávny vzťah) a ďalšie povinnosti vyplývajúce z tohto právneho vzťahu ako napr. účasť na zdravotnom poistení, nárok na ďalšie náhrady a zdaňovanie odmeny.

K § 11

V tomto ustanovení návrhu zákona sú upravené prechodné ustanovenia, v rámci ktorých sa stanovuje časová pôsobnosť niektorých jeho ustanovení.

V zmysle prechodných ustanovení návrhu zákona sa určuje, že pravidlá odmeňovania podľa tohto zákona platia aj pre zástupcu štátu, ktorý bol ustanovený do funkcie v spoločnosti s majetkovou účasťou štátu pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. Toto ustanovenie predstavuje v právnom štáte prípustnú možnosť nepravej retroaktivity, keďže predkladaný návrh zákona „*uznáva právne skutočnosti, na základe ktorých podľa predchádzajúcej právnej normy došlo k vzniku určitých právnych vzťahov. Za prípustné sa považuje, pokiaľ nová právna úprava (uznávajúc práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu) zavádza do budúcna nový režim a mechanizmus (procedúru) uplatnenia týchto práv alebo pokiaľ právam nadobudnutým za skoršej právnej úpravy priznáva odo dňa účinnosti neskoršej právnej úpravy nový obsah. V konečnom dôsledku nepôsobí nepravá retroaktivita do minulosti. Akceptuje stav, ktorý nastal za skôr platnej a účinnej právnej úpravy, tento stav ale rieši až v čase účinnosti novej právnej úpravy.*“ (uznesenie Najvyššieho súdu SR z 29. 6. 2010, sp. zn. 4 Cdo 98/2010).

V prechodných ustanoveniach sa taktiež ustanovuje povinnosť spoločností s majetkovou účasťou štátu prispôsobiť v lehote šiestich mesiacov všetky svoje interné predpisy (stanovy, volebný poriadok a rozhodnutia svojich orgánov) pravidlám, ktoré ustanovuje predkladaný návrh zákona. Dĺžka tejto lehoty bola stanovená vzhľadom na účinnosť návrhu zákona a to takým spôsobom, aby mohli jednotlivé spoločnosti s majetkovou účasťou štátu realizovať svoje povinnosti od nového kalendárneho roka 2015.

K § 12

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