**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“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“).

**Cieľom návrhu ústavného zákona je zaviesť nezlučiteľnosť funkcie poslanca NR SR s funkciou predsedu vyššieho územného celku a starostu obce** popri iných funkciách, s ktorými je výkon mandátu poslanca NR SR nezlučiteľný už v súčasnosti podľa čl. 77 ods. 1. Ústavy Slovenskej republiky a 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“). Navrhovanou legislatívnou úpravou by sa zaviedol princíp jedného mandátu pri výkone tejto verejnej funkcie a poslancom NR SR by sa umožnilo, aby vykonávali svoju funkciu zodpovedne, plnohodnotne a nezávisle.

**Princíp výkonu jedného mandátu je pojmom, ktorý zahŕňa výkon funkcií, ktoré obsahom a rozsahom povinností možno analogicky vnímať ako prácu na plný úväzok. Zavedenie princípu jedného mandátu nebráni uplatneniu základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo v zmysle s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**. V súlade s čl. 5 ods. 7 a 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ak poslanec NR SR vykonáva funkciu, zamestnanie alebo činnosť podľa tohto ústavného zákona v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu. Ak je poslanec NR SR vymenovaný do funkcie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy alebo štátneho tajomníka, jeho mandát počas výkonu tejto verejnej funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.

Právny inštitút nezlučiteľnosti (inkompatibility) viacerých verejných funkcií je imanentným prvkom demokratického právneho štátu a predstavuje jeden zo základných vyvažovacích mechanizmov verejnej moci. Jeho podstatou je zákaz výkonu verejnej funkcie paralelne s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností nezlučiteľných s funkciou verejného funkcionára (IV. ÚS 86/07, IV. ÚS 1/07). Platná ústavná úprava inkompatibility poslancov NR SR sa zameriava predovšetkým na horizontálnu úroveň verejnoprávnych vzťahov, ale regulácia vo vertikálnom smere (vzťah k voleným orgánom územnej samosprávy) absentuje, čo je právna medzera, ktorú návrh ústavného zákona vypĺňa.

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

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Tento bod predstavuje jadro predkladaného ústavného zákona. Z legislatívno-technického hľadiska je jeho predmetom zmena formulácie pôvodného znenia čl. 77 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá spočíva v doplnení nezlučiteľnosti funkcie poslanca NR SR s funkciou predsedu vyššieho územného celku a starostu obce. **Takouto legislatívnou úpravou by sa zaviedol princíp jedného mandátu pri výkone verejnej funkcie.**

Funkcia poslanca NR SR už v súčasnosti v zmysle čl. 77 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nie je zlučiteľná s funkciou sudcu, prokurátora, verejného ochrancu práv, príslušníka ozbrojených síl, príslušníka ozbrojeného zboru a poslanca Európskeho parlamentu.

Funkcia poslanca NR SR je nezlučiteľná aj s ďalšími ústavnými funkciami, napr. s funkciou prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 103 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky alebo člena vlády Slovenskej republiky podľa čl. 109 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj inými funkciami, ktoré sú vymenované v čl. 2 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“). Podľa čl. 5 ods. 1 zákona o ochrane verejného záujmu, poslanec NR SR ako verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov.

**Zavedenie princípu jedného mandátu nebráni uplatneniu základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo v zmysle s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**.

V súlade s čl. 5 ods. 7 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ak poslanec NR SR vykonáva funkciu, zamestnanie alebo činnosť podľa tohto ústavného zákona v čase ustanovenia do verejnej funkcie, je povinný do 30 dní odo dňa ustanovenia do verejnej funkcie takú funkciu, zamestnanie alebo činnosť skončiť alebo vykonať zákonom ustanovený právny úkon smerujúci k jej skončeniu. Ak je poslanec NR SR vymenovaný do funkcie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy alebo štátneho tajomníka, jeho mandát v súlade s čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu počas výkonu tejto verejnej funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje

Rozšírením inkompatibility poslancov o niektoré volené orgány miestnej samosprávy sa sleduje nielen vyššie uvedený cieľ zavedenia princípu jedného mandátu, ale aj ďalšie ciele, ktoré by mali viesť k odstráneniu zjavných negatív súčasnej úpravy a konzekventne by vyústili do obojstranného pozitívneho účinku na reálny výkon jednotlivých dotknutých inkompatibilných funkcií. K takýmto negatívnym javom patrí tendencia ku kumulácii moci.

Súčasná spoločnosť je charakterizovaná pluralitou, ktorú v kontexte politicko-právnych systémov mnohí vnímajú predovšetkým ako pluralitu moci. Pluralizácia subjektov moci vedie jednak k formálnej decentralizácii a dekonštrukcii koncentrovaných miest moci, ale zároveň môže viesť k nekontrolovanému nárastu nových mocenských centier. V takejto situácii hrozí, že jeden zo subjektov začne kumulovať mocenské funkcie až do bodu vytvorenia monopolu moci. Úlohou ústavy, ako základného právneho prameňa, je vytvoriť právny rámec, ktorý by zamedzil vzniku takejto situácie. V duchu tejto myšlienky **sa predkladaný návrh ústavného zákona snaží znemožniť poslancovi ako predstaviteľovi zákonodarnej moci kumuláciu ďalších mocenských funkcií.**

Koncentrácia verejnej moci „v rukách“ individuálnych subjektov je negatívnym javom s viacerými sprievodnými aspektmi. Vo všeobecnej rovine, kumulácia mocenských funkcií uľahčuje zneužitie moci, či už v osobný prospech, alebo na úkor verejného záujmu. V konkrétnej rovine vyvstáva aj problém v rozpore záujmov, ktoré by mali reprezentovať nositelia jednotlivých funkcií – poslanec parlamentu by mal prihliadať na komplexné, celospoločenské záujmy, kdežto predstaviteľ samosprávy prirodzene protežuje lokálny, partikulárny záujem obce, ktorej je členom. Pri kumulatívnom výkone oboch druhov funkcií môže nastať situácia, keď daný subjekt nie je schopný v konkrétnej situácii oddeliť jednotlivé sféry záujmov (napr. poslanec parlamentu využije zákonodarnú iniciatívu na návrh zákona, ktorý by výlučne zvýhodňoval obec, ktorej je starostom). Takýto stav predstavuje výrazný zásah do princípu nezávislosti výkonu funkcií.

Osobitnou otázkou je, či sa inkompatibilita funkcií koncipovaná v návrhu ústavného zákona vzťahuje aj na primátora mesta. Na túto otázku sa dá odpovedať kladne.

Vychádzajúc z ustanovení zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) a použitím logickej výkladovej metódy *argumentum a maiori ad minus* je jednoznačné, že do ustanovenia o nezlučiteľnosti s funkciou starostu obce je implicitne zahrnutá aj nezlučiteľnosť s funkciou primátora mesta. Zo zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že pojem starosta je širším pojmom ako pojem primátor, keďže v § 24 ods. 2 tohto zákona je stanovené, že na postavenie primátora sa vzťahujú ustanovenia o starostovi obce. Z takto vymedzeného vzťahu následne môžeme odvodiť, že obmedzenia vzťahujúce sa k starostovi (*pojem a maiori*), sa budú viazať aj na primátora (pojem *a minus*).

Explicitné, priame zahrnutie primátora do okruhu nezlučiteľných funkcií v Ústave Slovenskej republiky by bolo nevhodné aj terminologického hľadiska, keďže ústavný text pojem primátor „nepozná“:  Ústava Slovenskej republiky totižto v čl. 64 ustanovuje, že základom územnej samosprávy je obec a že územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Mesto ani mestská časť teda nie je samostatnou jednotkou územnej samosprávy a preto primátora alebo poslancov mestského zastupiteľstva, či poslancov mestských častí Ústava Slovenskej republiky vo svojich ustanoveniach nespomína, v čl. 69 ods. 1 písm. b) uvádza len starostu obce a v čl. 69 ods. 4 písm. b) predsedu vyššieho územného celku.

Podporným argumentom pre takýto výklad je tiež ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, ktorý osobitne funkciu primátora neuvádza, avšak uvádza funkciu starostu, za ktorého považuje aj primátora. Takýto výklad uvedeného ústavného zákona bol na účely jeho uplatňovania vo vzťahu k starostom a primátorom potvrdený aj Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS).

**Návrh ústavného zákona má výrazný pozitívny dopad na kvalitatívny rozmer výkonu verejných funkcií. Vytvorením prekážky zabraňujúcej kumuláciu funkcií sa docieli stav, v ktorom sa verejný funkcionár bude môcť plnohodnotne koncentrovať na zodpovedný a nezávislý výkon jednej funkcie.**

K bodu 2

V druhom bode predkladaného návrhu ústavného zákona je upravené prechodné ustanovenie, ktoré bolo potrebné, aby sa zamedzilo spätnému (retroaktívnemu) účinku predkladaného ústavného zákona.

V zmysle tohto bodu sa nový rozšírený rozsah inkompatibility nevzťahuje na poslancov, ktorý začali vykonávať danú funkciu nezlučiteľnú s výkonom funkcie poslanca NR SR pred účinnosťou tohto zákona. Rozhodujúcou skutočnosťou pre posúdenie aplikácie prechodného ustanovenia je čas vzniku právneho vzťahu, ktorý sa viaže na nezlučiteľnú funkciu, a nie čas vzniku poslaneckého mandátu. Z tejto konštrukcie vyplýva, že predkladaný zákon sa bude vzťahovať na súčasných poslancov, ktorým by začal výkon nezlučiteľnej funkcie po účinnosti predkladaného ústavného zákona.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu ústavného zákona najmä so zohľadnením harmonogramu jesenných volieb do orgánov územnej samosprávy na čo najskorší termín, t.j. nadobudnutie účinnosti zákona dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

**1. Navrhovateľ ústavného zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**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:**

je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 22 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,

je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, a to v čl. 7 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 5) v platnom znení (ďalej len „akt“), ktorý je pripojený k rozhodnutiu 76/787/ESUO, EHS, Euratom zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade o Akte o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu (Ú. v. ES L 278, 8. 10.1976, s. 1) v platnom znení (ďalej len „rozhodnutie“),

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

* + - 1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

a) rozhodnutie a akt sú priamo aplikovateľnými a priamo účinnými právnymi aktmi EÚ, ktoré si nevyžadujú transpozíciu do slovenského právneho poriadku a ktoré sa stali účinnými vo vzťahu k Slovenskej republike od 1. 5. 2004,

b) v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie,

c) relevantné ustanovenia rozhodnutia a aktu boli zapracované do čl. 77 Ústavy Slovenskej republiky.

**Návrh ústavného zákona je zlučiteľný s právom Európskej únie**

- úplne, keďže návrh ústavného zákona ponecháva dotknutú časť čl. 77 Ústavy SR v jeho doterajšom znení a pokiaľ ide o poslanca Európskeho parlamentu, tak mení v dotknutom ustanovení len poradie, v akom sa táto funkcia ako nezlučiteľná s funkciou poslanca NR SR uvádza.

**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**

*Určité pozitívne sociálne vplyvy (na zamestnanosť) možno predpokladať z dôvodu, že poslanci NR SR už nebudú môcť kumulovane vykonávať viaceré ďalšie verejné funkcie, ktoré tak budú môcť byť obsadené novými osobami.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

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