**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „návrh ústavného zákona“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽANO-NOVA).

Na Slovensku sa vníma ako problém, že súčasná miera otvorenosti samosprávy je nedostatočná a mnoho dôležitých informácií o rozhodnutiach samosprávy a jej hospodárení zostáva ukrytých na samosprávnych úradoch. Otvorená samospráva zverejňuje všetky dáta, ktoré má k dispozícii a z ktorých vychádza pri tvorbe rozvojových programov, príprave rozpočtov a plánovaní. Rovnako tak by mala zverejňovať aj údaje, ktoré sa týkajú majetkových priznaní verejných funkcionárov, ktorí majú rozhodujúci vplyv na chod obce, mesta alebo jeho mestskej časti.

Cestou k zvýšeniu verejnej kontroly a k zvýšeniu miery vedomostí o samospráve je zverejňovanie dát, najmä ekonomických a legislatívnych, s ktorými úrady pracujú. Ale nielen tých. Podľa výsledkov pravidelného hodnotenia samosprávy mimovládnymi organizáciami, napr. Transparency International Slovensko, je zverejňovanie majetkových priznaní verejných funkcionárov jedným z kritérií, podľa ktorých sa hodnotí otvorenosť a transparentnosť danej obce, mesta alebo mestskej časti. Nezverejňovanie týchto majetkových priznaní neraz znamenalo, že sa určitá obec, mesto alebo mestská časť prepadli v rebríčku hodnotenia samosprávy a zhoršili si svoje postavenie, pokiaľ ide o ich otvorenosť a transparentnosť.

**Cieľom návrhu ústavného zákona je zaviesť povinnosť zverejňovať majetkové priznania verejných funkcionárov aj na úrovni obcí, miest a ich mestských častí, a to za podmienky, že majú zriadené vlastné webové sídlo.** Cieľom tak nie je prenášať neprimeranú administratívnu záťaž aj na malé obce, ktoré nemajú ani vlastné webové sídlo. Takýmto obciam by so zverejňovaním mohla dobrovoľne pomôcť záujmová samospráva, napr. Združenie miest a obcí Slovenska na svojom vlastnom webovom sídle.

**Cieľom návrhu ústavného zákona je zároveň spresniť znenie jeho čl. 7 ods. 3 tak, aby pri jeho uplatňovaní neumožňovalo dvojaký výklad a aby nenavádzalo na nejednotné uplatňovanie v praxi zo strany príslušných orgánov podľa jeho čl. 7 ods. 5. Za účelom zjednotenia formy sú súčasťou návrhu ústavného zákona aj vzory majetkových priznaní verejného funkcionára.**

Návrh ústavného zákona má pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti. Návrh ústavného zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, ani na životné prostredie. Návrh ústavného zákona nevyvoláva 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.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Podávanie oznámení podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“) verejným funkcionárom, ktorý zastáva len jednu verejnú funkciu, nespôsobuje v praxi žiadne problémy a dá sa povedať, že toto ustanovenie je výkladovo jednoznačné.

Na rozdiel od toho, znenie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu spôsobuje v praxi výkladové a aplikačné problémy. Podľa tohto ustanovenia: „*Ak je verejný funkcionár zvolený alebo vymenovaný do inej verejnej funkcie alebo je opätovne zvolený alebo vymenovaný do tej istej verejnej funkcie a podal v kalendárnom roku oznámenie podľa odseku 1, nie je povinný ho podať opätovne.*“. Z dikcie ústavného zákona nie je zrejmé, či stačí, ak verejný funkcionár, ktorý zastáva viaceré verejné funkcie, podá oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu len jednému príslušnému orgánu podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu alebo tak musí urobiť vo vzťahu ku každému z príslušných orgánov, ktoré voči nemu vykonávajú podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu svoju pôsobnosť. Namieta sa, že slovo „opätovne“ sa vzťahuje nielen na ten istý príslušný orgán, ale aj na viaceré príslušné orgány podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

Prax Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií v tejto otázke je ustálená a jednoznačná, pričom sa prikláňa k výkladu, ktorý sa touto novelou ústavného zákona o ochrane verejného záujmu navrhuje spresniť, t.j. že verejný funkcionár, ktorý vykonáva viaceré verejné funkcie, má povinnosť podľa čl. 7 ods. 1 v spojení s čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu voči všetkým príslušným orgánom podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ktoré vo vzťahu k nemu vykonávajú v zmysle tohto ústavného zákona svoju pôsobnosť.

Naproti tomu nie je prax iných príslušných orgánov podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, najmä orgánov územnej samosprávy, rovnaká a je často rozdielna od toho, ako toto sporné ustanovenie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu uplatňuje Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií.

Úplne jednoznačný výklad neposkytuje ani judikatúra Ústavného súdu SR, v ktorej sa síce tento súd dotkol aj výkladu čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, nie však v takom zmysle, aby výslovne poskytol výklad tohto sporného ustanovenia ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Konkrétne, Ústavný súd SR vo svojom uznesení III ÚS 452/2013-14 konštatoval: *„Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu nezbavuje verejného funkcionára povinnosti podať oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 z titulu každej verejnej funkcie, ktorú v rozhodnom období zastáva. Výnimkou je prípad ustanovený v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu (ak je verejný funkcionár zvolený alebo vymenovaný do inej verejnej funkcie alebo je opätovne zvolený alebo vymenovaný do tej istej verejnej funkcie a podal v kalendárnom roku oznámenie podľa odseku 1, nie je povinný ho podať opätovne), ktorý však má význam iba pre prípadnú kumuláciu povinnosti verejného funkcionára podať oznámenie do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a jeho povinnosti podať oznámenie do 31. marca príslušného kalendárneho roka.“.*

Cieľom tohto návrhu novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je preto spresniť sporné ustanovenie jeho čl. 7 ods. 3 tak, aby pri jeho uplatňovaní neumožňovalo dvojaký výklad a aby nenavádzalo na nejednotné uplatňovanie v praxi zo strany príslušných orgánov podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

K bodu 2

S verejnými prostriedkami, ktoré pochádzajú z daní všetkých daňových poplatníkov, nakladajú nielen orgány štátnej správy, ale aj orgány samosprávy, či už jednotliví starostovia obcí či primátori miest, rovnako ako aj poslanci obecných, miestnych a mestských zastupiteľstiev. Nimi podané oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov sa však podľa súčasnej právnej úpravy nezverejňujú na webovom sídle orgánu, ktorému tieto oznámenia podávajú, resp. na webovom sídle obce, mesta či mestskej časti. Iná situácia je v prípade komisie vyššieho územného celku, akademického senátu verejnej vysokej školy či Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, ktorým explicitne ústavný zákon ukladá povinnosť zverejňovať oznámenia podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu na internetovej stránke právnickej osoby, ktorej sú orgánom.

Tento spôsob zverejňovania oznámení je podľa dôvodovej správy k pôvodne prijatému zneniu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu v súlade s Ústavou Slovenskej republiky i s platnými medzinárodnými záväzkami, vzhľadom na to, že výkon verejných funkcií je vec verejná, z ktorej je možné vyvodiť aj oprávnenie verejnosti disponovať o osobách vykonávajúcich tieto funkcie aj informáciami, ktoré majú vo vzťahu k iným fyzickým osobám súkromný charakter (tlač 262, III. volebné obdobie NR SR).

Samozrejme, dbá sa o ochranu osobných údajov. U verejného funkcionára sa z osobných údajov poskytuje alebo zverejňuje iba titul, meno, priezvisko a funkcia. V oznámení verejný funkcionár uvádza aj adresu trvalého pobytu, no tá sa nezverejňuje. Rovnako sa nezverejňujú majetkové pomery manžela a neplnoletých detí (čl. 7 ods. 8 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu), či údaje, ktoré by umožnili identifikáciu hnuteľných vecí a ďalších strán v právnych vzťahoch týkajúcich sa vlastníctva majetkového práva či existencie záväzku s peňažným plnením (čl. 7 ods. 9 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu).

V nadväznosti na vyššie uvedené považujeme za legitímne, aby oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov zverejňovali na webovom sídle všetky orgány, ktorým verejní funkcionári takéto oznámenia podávajú. V predkladanom návrhu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa preto **zavádza povinnosť príslušného orgánu** (resp. komisie) **zverejňovať oznámenia podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona** **o ochrane verejného záujmu** (t.j. oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov do 30 dní odo dňa ujatia sa výkonu verejnej funkcie a počas výkonu funkcie vždy do 31. marca) na webovom sídle aj u:

* **starostov obcí a mestských častí v Bratislave a v Košiciach**, ktorí podávajú oznámenia komisii príslušného obecného, resp. miestneho zastupiteľstva,
* **primátorov miest**, ktorí podávajú oznámenie komisii príslušného mestského zastupiteľstva,
* **poslancov obecných zastupiteľstiev a zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach**, ktoré podávajú oznámenia komisii príslušného obecného, resp. miestneho zastupiteľstva,
* **poslancov mestského zastupiteľstva**, ktorí podávajú oznámenia komisii príslušného mestského zastupiteľstva.

V prípade, ak obec, mesto alebo mestská časť nemajú zriadené webové sídlo, zostáva možnosť požiadať tieto subjekty o informácie spôsobom a v rozsahu podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu súčasne zjednocuje legislatívnu terminológiu, keď pojem „internetová stránka“ nahrádza pojmom „webové sídlo“.

Zmena navrhovaná v predkladanom návrhu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu nie je vo vzťahu k samospráve až taká striktná v porovnaní s návrhom ústavného zákona v tej istej veci z roku 2009 (tlač 1323, IV. volebné obdobie NR SR). Podľa uvedeného návrhu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa obciam ukladala povinnosť zverejňovať oznámenia podľa čl. 7 na internetovej stránke obce, prípadne, ak ju obec nemala, tak na stránke Združenia miest a obcí Slovenska. Čo sa týkalo miest a mestských častí v Bratislave a v Košiciach, tieto boli povinné zverejňovať oznámenia na internetovej stránke bez výnimky; návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu nepripúšťal možnosť, že by mesto alebo jednotlivá mestská časť internetovú stránku nemala. Pritom doteraz, 8 rokov neskôr, nemajú napr. všetky mestské časti Košíc svoje vlastné webové sídlo. Ambíciou predkladaného návrhu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu nie je zaťažiť obec či mesto alebo mestskú časť povinnosťou zriadiť si webové sídlo, ak ho nemá, len využiť skutočnosť, že webové sídlo má a na ňom by mali byť zverejňované všetky dôležité informácie týkajúce sa chodu, života a ochrany verejného záujmu obce, mesta či mestskej časti.

Navyše, zverejňovanie oznámení podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu napomôže viacerým obciam, mestám a ich mestským častiam z hľadiska väčšej transparentnosti. Podľa aktuálneho rebríčka mimovládnej organizácie Transparency International Slovensko týkajúceho sa otvorenosti samospráv zaznamenali viaceré mestá a obce negatívne hodnotenia oproti minulosti aj kvôli tomu, že nezverejňujú majetkové priznania verejných funkcionárov (t.j. oznámenia podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu), napr. Bratislava ako hlavné mesto Slovenskej republiky kleslo o 13 miest v tomto rebríčku aj z tohto dôvodu (http://samosprava.transparency.sk/rankings/cities).

K bodom 3 a 4

Za účelom zjednotenia praxe pri napĺňaní dikcie ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa navrhuje, aby sa oznámenia verejných funkcionárov podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu podávali na jednotnom tlačive, ktorého vzor je uvedený v prílohe č. 1 k ústavnému zákonu o ochrane verejného záujmu. Taktiež, keďže verejní funkcionári sú povinní podávať aj oznámenia po skončení výkonu verejnej funkcie podľa čl. 8 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, navrhuje sa stanoviť ich jednotný vzor v prílohe č. 2.

Účelom týchto ustanovení návrhu novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je vyhnúť sa pochybnostiam, ktoré sa vyskytujú v aplikačnej praxi a zaviesť do konania podľa tohto ústavného zákona tie črty, ktoré sú bežné a zaužívané v iných správnych či súdnych konaniach. V nadväznosti na uvedené sa určuje, že orgán prijímajúci oznámenia na tlačive vydá verejnému funkcionárovi písomné potvrdenie o odovzdaní oznámenia a o splnení si povinnosti podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. Takéto potvrdenie má pritom z pohľadu verejného funkcionára kľúčový význam, pretože ním vie jednoznačne preukázať, že oznámenie podľa čl. 7 ods. 1 alebo podľa čl. 8 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu podal riadne a včas, a to nielen pred príslušným orgánom podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ale aj v prípadnom konaní pred Ústavným súdom SR.

K bodu 5

Prechodné ustanovenie je potrebné, pretože sa nedá vylúčiť, že v čase nadobudnutia tohto návrhu novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu nebudú prebiehať konania podľa čl. 9 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu. S cieľom vylúčiť retroaktivitu sa ustanovuje, že konania, ktoré sa začali pred nadobudnutím účinnosti tejto novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa dokončia podľa doterajších predpisov.

K bodu 6

Navrhuje sa, aby súčasťou návrhu ústavného zákona boli aj dve prílohy, a to:

* príloha č. 1 uvádza vzor Oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, pričom verejný funkcionár vyberie jednu z možností, t. j. či sa toto Oznámenie podáva pri ujatí sa výkonu verejnej funkcie alebo k 31. marcu kalendárneho roka,
* príloha č. 2 uvádza vzor Oznámenia verejného funkcionára po skončení výkonu verejnej funkcie podľa čl. 8 ods. 5 a 6 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

Súčasťou týchto vzorov sú pri jednotlivých ustanoveniach aj vysvetlivky, ktoré bližšie vyjasňujú a napomáhajú verejnému funkcionárovi vyplniť oznámenie v súlade s právnymi predpismi. Predkladané vzory oznámení vychádzajú z tlačív, ktoré vypracovali mimovládne organizácie a súčasne aj z tých, ktoré používajú jednotlivé samosprávy či orgány, ktorým sa podávajú oznámenia podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona.

**K Čl. II**

Nadobudnutie účinnosti novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu sa navrhuje s primeranou legisvakačnou lehotou, a to najmä s ohľadom na zavedenie nových vzorov oznámení, ktoré budú verejní funkcionári povinní podľa tejto novely používať jednotne.

**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 ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.

**3. Predmet návrhu ústavného zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. 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 ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.

**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 predpokladá pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti prejavujúci sa v možnosti obyvateľov obce, mesta, mestskej časti či kohokoľvek prezrieť si oznámenia verejných funkcionárov na webovom sídle, čím ich motivuje k častejšiemu využívaniu výpočtovej techniky a vo väčšom rozsahu. Hlavným zmyslom ústavného zákona je ochrana verejného záujmu, ktorého eminentnou súčasťou je hospodárne nakladanie s verejnými financiami a uskutočnenie krokov v prospech verejného záujmu pred osobným záujmom. Transparentné zverejňovanie oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových prospechov verejných funkcionárov na webovom sídle umožní každému získať bližšie informácie o verejnom funkcionári, ktorý bol zvolený za poslanca v komunálnych voľbách.*

*Je potrebné spresniť, že návrh ústavného zákona nevyvoláva žiadny vplyv na rozpočet verejnej správy, pretože neukladá povinnosť obci, mestu či mestskej časti Bratislavy a Košíc zriadiť si webové sídlo, ak ho doteraz nemá. Rovnako sa nepredpokladá, že by návrh mal vyvolávať sociálne vplyvy alebo že by mal mať dopad na podnikateľské prostredie alebo životné prostredie a ak, tak potenciálne len pozitívny.*

**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.*