**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh ústavného zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Po viacerých neúspešných pokusoch schválila Národná rada Slovenskej republiky na konci januára 2019 novelu ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 535/2005 Z. z. (ďalej len „ústavný zákon“). Táto prijatá novela ústavného zákona z dielne vládnej koalície však mala a stále má významné nedostatky, na ktoré hnutie OĽANO upozorňovalo formou viacerých pozmeňujúcich návrhoch, ktoré sú obsiahnuté v tomto predkladanom návrhu ústavného zákona.

Najdôležitejšou zmenou, ktorú návrh ústavného zákona prináša, je sledovanie majetkového prírastku politikov. Tento kľúčový prvok verejnej kontroly politikov i vysokých štátnych funkcionárov je v dnešnej dobe nielen žiaduci, ale priam nevyhnutný, ak nám záleží na lepšom spravovaní krajiny. Verejní funkcionári každý rok rozhodujú o použití majetku štátu a rozdeľujú miliardy eur z daní občanov. Občania majú právo vedieť a kontrolovať, či svoje právomoci nezneužívajú na vlastné obohatenie sa.

Ďalšou podstatnou zmenou v predloženom návrhu ústavného zákona je to, aby jedna tretina členov orgánu, ktorý rozhoduje o porušení ústavného zákona, mala procesnú legitimáciu na podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia na Ústavný súd Slovenskej republiky. Takouto úpravou sa dosiahne, aby o posúdení, či došlo alebo nedošlo k porušeniu ústavného zákona, rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky a nie politickí kamaráti. V nadväznosti na uvedené je potrebné novelizovať aj zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa predkladá zároveň s týmto návrhom ústavného zákona ako jeho dvojička.

Nemenej významnou súčasťou návrhu ústavného zákona je aj povinnosť verejného funkcionára uvádzať iné príjmy ako doteraz. Konkrétne ide o všetky príjmy, ktoré sa uvádzajú v daňovom priznaní, a ktoré prevyšujú sumu 100 eur. Návrh ústavného zákona zavádza aj sankciu za neoznámenie osobného záujmu o vec, ktorá je predmetom rokovania, či zavádza, že v prípade oznámenia osobného záujmu sa hlas verejného funkcionára nezapočítava do výsledku hlasovania o tejto veci.

Návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy a  nemá žiadne sociálne vplyvy. Návrh zákona nepredpokladá vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie 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 a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Navrhuje sa rozšíriť pôsobnosť ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“) aj na predsedu a podpredsedov Dopravného úradu. Zákonom č. 402/2013 Z. z. o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bol zriadený nielen Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, ale aj Dopravný úrad, pričom ich postavenie je v štruktúre štátnej správy porovnateľné (jedná sa o úrady štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou). Vzhľadom k tomu, že v poslednej novele ústavného zákona schválenej 31. januára 2019 sa rozšírila pôsobnosť ústavného zákona na predsedu a podpredsedu Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb [písm. zb)], je žiaduce a správne, aby sa ústavný zákon primerane vzťahoval aj na predsedu a podpredsedu Dopravného úradu.

K bodu 2

Zároveň sa navrhuje rozšíriť osobnú pôsobnosť ústavného zákona aj na osoby zastupujúce štát v orgánoch právnických osôb s majoritnou majetkovou účasťou štátu (napr. v správnej rade). Je potrebné, aby ústavný zákon platil rovnako pre všetkých, ktorí v akejkoľvek forme majú zásadný vplyv na fungovanie právnických osôb s majetkovou účasťou štátu. Súčasné znenie, ani po prijatej novele ústavného zákona z januára tohto roku, nepokrýva všetky tieto situácie.

K bodu 3

Ústavný zákon síce upravuje povinnosť verejného funkcionára oznámiť svoj osobný záujem o vec predtým, ako na rokovaní vystúpi (čl. 6), resp. aj pred hlasovaním o tejto veci, za porušenie tejto povinnosti však neupravuje žiadnu sankciu. Navrhuje sa preto, aby v prípade, ak si verejný funkcionár túto povinnosť splní, nebol jeho hlas započítaný do výsledku hlasovania o takejto veci, a v prípade, ak túto povinnosť poruší, bol sankcionovaný rovnako ako pri porušení čl. 7 ústavného zákona (najmiernejšia sankcia) – viď bod 12 tohto návrhu ústavného zákona.

K bodu 4

Súčasné znenie čl. 7 nedostatočne zohľadňuje pasívne príjmy, napríklad z dividend alebo prenájmu (pravdepodobne preto, že v tejto veci neexistuje právoplatné rozhodnutie Ústavného súdu SR). To znemožňuje reálny výkon kľúčovej úlohy ústavného zákona – porovnávanie majetkových prírastkov a legálnych príjmov verejného funkcionára. Z tohto dôvodu sa navrhuje spresnenie ustanovenia a doplnenie úpravy o uvedenie ďalších príjmov, ak sú vyššie ako 100 eur v danom kalendárnom roku [čl. 7 ods. 1 písm. d) ústavného zákona], ako aj o uvedenie podielov v prípade čl. 7 ods. 1 písm. e) ústavného zákona.

K bodu 5

V navrhovanej zmene sa nahrádza pôvodné vyčíslenie hodnoty prijatého daru alebo iných výhod pevnou sumou vo výške 5 000 eur, a nie príslušným násobkom minimálnej mzdy.

K bodu 6

Zámerom tohto ustanovenia je zvýšiť prehľadnosť a zrozumiteľnosť oznámení podľa čl. 7 ods. 1. Navrhuje sa, aby v samotnom oznámení verejný funkcionár explicitne uvádzal svoje prírastky (zamestnaní, funkcií, činností, príjmov a majetku) za kalendárny rok, za ktorý podáva predmetné oznámenie, v porovnaní s predchádzajúcim kalendárnym rokom (napr. uvedie, že v danom kalendárnom roku nadobudol 3 motorové vozidlá, chatu, 2 byty, 35 akcií v obchodnej spoločnosti XY atď.). Prírastok sa uvedie podľa svojho druhu (t. j. podľa druhu uvedeného v čl. 7 ods. 1 písm. b) až e)], pričom majetkový prírastok sa podrobnejšie uvedie aj podľa druhu uvedeného v čl. 7 ods. 4.

K bodu 7

V navrhovanej zmene sa nahrádza pôvodné vyčíslenie hodnoty majetkových pomerov pevnou sumou vo výške 5 000 eur, a nie príslušným násobkom minimálnej mzdy.

K bodom 8 a 9

Ponecháva sa právna úprava, ktorá bola účinná pred prijatím novely ústavného zákona v januári 2019, v zmysle ktorej posudzovanie oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov primátora mesta a starostu mestskej časti v Bratislave a Košiciach zostáva v kompetencii komisie mestského (miestneho) zastupiteľstva a v prípade predsedu vyššieho územného celku zostáva toto posudzovanie v kompetencii komisie zastupiteľstva vyššieho územného celku. Návrh na zmenu týchto ustanovení ústavného zákona s cieľom presunúť právomoc kontrolovať majetkové priznania županov a primátorov na príslušný výbor Národnej rady SR možno vnímať ako pokračovanie v snahe degradovať miestne a mestské zastupiteľstva a ich poradné, iniciatívne, kontrolné a výkonné orgány, akými sú aj komisie na ochranu verejného záujmu, s úmyslom odňať im takmer všetky právomoci, ktoré im zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o hlavnom meste SR Bratislave a zákon o meste Košice doteraz priznával, a to v nadväznosti na novelu zákona o obecnom zriadení z roku 2018, ktorá znemožnila alebo zásadným spôsobom obmedzila doterajšie právomoci mestských (miestnych) rád a komisií mestských (miestnych) zastupiteľstiev. Znenie po prijatí novely ústavného zákona z roku 2019 týkajúce sa presunu právomoci kontrolovať majetkové priznania županov a primátorov príslušným výborom Národnej rady SR by znamenalo ďalšie prehlbovanie anomálie, ktorá sa spomedzi európskych krajín týka aj s prihliadnutím na analýzy Parlamentného inštitútu Kancelárie Národnej rady SR len Slovenska, a to, že obecné, miestne a mestské zastupiteľstvá nemajú vo vnútroštátnej legislatíve zakotvené dostatočné kontrolné právomoci a právomoci vyvodzovať sankcie voči primátorom a starostom obcí, mestských častí a miest, ale táto možnosť je ponechaná výlučne na inštitút referenda a ľudové hlasovanie, ktorého podmienky nie je jednoduché naplniť.

K bodom 10 a 11

Účelom týchto ustanovení návrhu ústavného zákona 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. 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 podal riadne a včas, a to nielen pred príslušným orgánom podľa čl. 7 ods. 5 ústavného zákona, ale aj v prípadnom konaní pred Ústavným súdom SR.

K bodu 12

Navrhované ustanovenie súvisí s čl. I bodom 3 tohto návrhu ústavného zákona. Cieľom takejto právnej úpravy je ustanoviť sankciu (v najmenšej možnej výške) za porušenie povinnosti oznámiť svoj osobný záujem na veci definovaný v čl. 6 ústavného zákona.

K bodu 13

V navrhovanej zmena dochádza k vypusteniu slov, v dôsledku ktorých rozhodnutie o zastavení konania nebude konečné (súvis s čl. I bodom 14 tohto návrhu ústavného zákona). Súčasne sa vzhľadom na nejednotnú aplikačnú prax explicitne určuje, že rozhodnutie o zastavení konania obsahuje výrok, odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku, obdobne ako je to v prípade rozhodnutia podľa súčasného znenia čl. 9 ods. 6 ústavného zákona.

K bodu 14

Navrhuje sa, aby sa proti rozhodnutiu o zastavení mohla odvolať okrem verejného funkcionára aj 1/3 členov orgánu. V nadväznosti na túto zmenu právnej úpravy sa s týmto predkladaným návrhom ústavného zákona súčasne predkladá aj novela zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 15

Ide o legislatívno-technickú úpravu spočívajúcu v prechodnom ustanovení, ktorá súvisí s vyjadrovaním prírastku podľa čl. 7 ods. 1 písm. f) ústavného zákona. Keďže dary a iné výhody, ako aj členenie majetkových pomerov podľa čl. 7 ods. 4 písm. e) a f) ústavného zákona sa po prvýkrát uvedie až v oznámeniach podľa č. 7 ods. 1 ústavného zákona podaných po 1. januári 2020, porovnanie príslušného kalendárneho roka a predchádzajúceho kalendárneho roka na účely vyjadrenia prírastku bude pri týchto údajoch objektívne možné až pri oznámeniach podľa čl. 7 ods. 1 ústavného zákona podaných po 1. januári 2021.

K bodu 16

Je žiaduce, aby priamo vo vzore tlačiva na podávanie oznámení podľa čl. 7 ods. 1 bol vytvorený priestor na vypísanie druhu prírastku funkcií, zamestnaní, činností, príjmov a majetkových pomerov verejného funkcionára podľa čl. 7 ods. 1 písm. g) ústavného zákona.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty na 1. januára 2020.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

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

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov

**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 zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov 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.*