**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Ostatná voľba predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky poukázala na systémové chyby v mechanizme voľby a možnosti zablokovania procesu výberového konania na niekoľko rokov, a to aj napriek tomu, že podmienky zvolenia sú v súčasnosti nastavené veľmi mierne. Zároveň nastolila pochybnosti o nezávislosti predsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, keď sa jeho pozícia stala zdrojom politického „obchodovania“.

Viaceré kauzy v nedávnej minulosti odhalili, že zverejnenie kontrolnej správy nie je dostatočným nástrojom na vymáhanie naplnenia odporúčaní zistených na základe kontroly, ani nie sú zárukou, že nekalé aktivity nebudú pokračovať.

**Cieľmi návrhu zákona sú preto najmä**:

* **posilnenie nezávislosti vedenia Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky,**
* **zvýšenie transparentnosti obsadenia vedúcich postov na Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky,**
* **sprísnenie kvalifikačných a osobnostných predpokladov pre kandidátov na vedúce funkcie Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky,**
* **zavedenie možnosti ukladania sankcií v prípade, že kontrolný subjekt neodstráni nedostatky zistené kontrolou,**
* **zriadenie stáleho Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky,**
* **zjednotenie výstupov kontroly Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.**

Návrh zákona má pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy a na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona nemá vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie a nevyvoláva žiadne sociálne vplyvy.

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.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Už dnes môže Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) vyzvať Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“) ku kontrole svojim uznesením. V praxi sa prenecháva táto kompetencia vládnej väčšine. Návrh zákona smeruje k posilneniu menšinového hlasu, konkrétne k posilneniu opozície, ktorej úloha je kontrolovať exekutívu.

**Zámerom predloženého návrhu zákona je povinnosť NKÚ vykonať aspoň 5 kontrol ročne navrhnutých NR SR, pričom aspoň dva návrhy na vykonanie kontroly budú vychádzať z iniciatívy vládnych poslancov a aspoň tri návrhy budú vychádzať z iniciatívy ostatných poslancov, teda poslancov opozície**. Navrhnutý model tzv. záväzných podnetov funguje napríklad v Slovinsku.

K bodu 2

Posledná voľba nového predsedu NKÚ poukázala na systémové chyby v mechanizme voľby a možnosti zablokovania procesu výberového konania na niekoľko rokov. Zároveň vzniesla pochybnosti o nezávislosti predsedu NKÚ, keď sa jeho pozícia stala zdrojom politického „obchodovania“.

Predseda NKÚ nemá byť ani opozičný ani koaličný, ale nezávislý, a preto je potrebné znížiť vplyv politického rozhodovania pri jeho voľbe. V prípade voľby predsedu a podpredsedov NKÚ preto **navrhujeme zmeniť systém výberového konania tak, aby kandidátov** predkladala NR SR **nezávislá na tento účel zriadená Komisia pre voľbu predsedu a podpredsedov NKÚ (ďalej len „komisia“)** (nie poslanci NR SR) **a NR SR volila** predsedu NKÚ a podpredsedov NKÚ **z aspoň dvoch najlepších kandidátov na základe odporúčania uvedenej komisie**.

Zmena systému voľby predsedu NKÚ vyplýva z účelu výberového konania, ktorým by malo byť overenie predpokladov a schopností zabezpečiť riadny výkon kontrolnej činnosti a správy úradu. Navrhujeme, aby bolo konanie otvorené všetkým uchádzačom o funkciu, ktorí spĺňajú kvalifikačné kritériá a prebehlo transparentne a bez politických tlakov.

Domnievame sa, že tieto požiadavky napĺňa dvojstupňové výberové konanie, v ktorom by na prvej úrovni posudzovala kandidátov nezávislá komisia zložená zo siedmich členov, pričom jej zloženie má túto štruktúru: dvoch členov vymenúva a odvoláva Výbor NR SR pre najvyšší kontrolný úrad zo svojich členov, dvoch členov vymenúva a odvoláva Slovenská komora audítorov, jedného člena vymenúva a odvoláva Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, jedného člena vymenúva a odvoláva Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, jedného člena vymenúva a odvoláva Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie. Zasadnutie komisie zvoláva predseda NKÚ, ak by však zasadnutie komisie nezvolal v stanovených lehotách, komisia sa zíde a zasadne sama. Zoznam kandidátov s uvedením poradia jednotlivých uchádzačov a odporúčaním na dvoch najúspešnejších uchádzačov predloží komisia NR SR.

Transparentnosť výberového procesu je zvýraznená aj tým, že výzva na prihlásenie kandidátov bude zverejnená nielen na webovom sídle NKÚ, ale aj v denníku s celoštátnou pôsobnosťou. Podrobnosti fungovania komisie, vrátane vyhodnocovania kandidátov, upraví Štatút komisie, ktorý podlieha schváleniu NKÚ.

K bodu 3

V zmysle Ústavy Slovenskej republiky a zákona o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, môže byť za predsedu NKÚ zvolený každý občan s trvalým pobytom v Slovenskej republike, ktorý v deň volieb dovŕši 21 rokov veku. Domnievame sa, že takto nastavené kritériá na predsedu NKÚ nezaručujú v plnej miere zvolenie kandidáta s potrebnou kvalifikáciou a skúsenosťami.

**Cieľom návrhu zákona je sprísnenie kvalifikačných predpokladov,** ktoré kandidát na postpredsedu NKÚ alebo podpredsedu NKÚ musí spĺňať, a to o požiadavku vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, odbornej praxe a politickej nezávislosti.

K bodu 4

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 3 tohto návrhu zákona.

K bodu 5

Oprávnenie predsedu NKÚ SR zúčastniť sa na rokovaniach vlády bolo obmedzené v roku 2010.

**Cieľom návrhu zákona je** **opätovné zavedenie možnosti predsedu NKÚ zúčastniť sa na rokovaniach vlády a doplnenie povinnosti predsedu NKÚ zúčastniť sa na rokovaniach vlády** na základe jej pozvania, ak sú v programe rokovania zaradené kontrolné závery úradu alebo stanoviská príslušných orgánov ku kontrolným záverom.

Jeho účasť by mala prispieť ku kvalifikovanej diskusii na tému riešení, ku ktorým vláda SR zaviaže uznesením kontrolované subjekty vo svojej pôsobnosti.

K bodom 6 a 7

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodmi 8 a 9 tohto návrhu zákona.

K bodom 8 a 9

**Cieľom návrhu zákona je zavedenie jednotného formátu výstupu z kontrol**. Výstupom, ktorý bude vydávaný v štandardizovanom formáte po každej ukončenej kontrole bude „protokol o výsledku kontroly“. Príkladom dobrej praxe zo zahraničia je Česká republika, v ktorej sa o každej uskutočnenej kontrole vypracováva spomínaný protokol. V záujme hospodárnosti kontroly, sa navrhuje len jednoduché odovzdanie protokolu kontrolovanému subjektu, bez potreby prerokovania protokolu o výsledku kontroly, ak kontrolou neboli zistené žiadne pochybenia.

K bodu 10

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 13 tohto návrhu zákona.

K bodu 11

**Navrhuje sa zaviesť explicitnú povinnosť NKÚ upozorniť orgány činné v trestnom konaní vždy, keď na základe výsledkov kontrolnej činnosti existuje dôvodné podozrenie na spáchanie trestného činu**.

S ohľadom na efektívnosť a snahu neplytvať personálnymi a časovými kapacitami kontrolórov NKÚ, prokurátorov a vyšetrovateľov, sa navrhuje zavedenie explicitnej povinnosť NKÚ upozorniť orgány činné v trestnom konaní, ak vznikla aspoň značná škoda.

Vedenie NKÚ podpísalo v máji 2015 s Ministerstvom vnútra SR a Generálnou prokuratúrou SR **Memorandum o spolupráci**. Okrem dojednania rôznych úrovní spolupráce a kontaktných osôb za jednotlivé inštitúcie sú v Memorande spomenuté viaceré oblasti vzájomnej spolupráce. Z pohľadu problému, ktorý je predmetom úpravy tohto návrhu zákona, sú dôležité najmä dva body, a to:

a) výmena informácií a poznatkov súvisiacich s porušovaním všeobecne záväzných právnych predpisov SR, získaných pri činnosti strán memoranda; strany memoranda si budú vymieňať informácie a poznatky na základe vlastného uváženia a iba také, ktoré považujú za potrebné pre činnosť strán memoranda,

b) súčinnosť pred začatím trestného konania (včasnosť podávania trestných oznámení, obsahové a formálne náležitosti trestných oznámení, druh a charakter listín pripojených k trestným oznámeniam) a v trestnom konaní.

Právna povaha a záväznosť memoránd je značne sporná. Vo všeobecnosti sa za záväzné považuje to ustanovenie, na ktorého záväznosti sa strany v memorande dohodli, pričom v súčasnosti podpísané Memorandum tento pojem vôbec neobsahuje.

K bodu 12

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 13 tohto návrhu zákona.

K bodu 13

Viaceré kauzy v nedávnej minulosti (napr. piešťanské CT) odhalili, že zverejnenie kontrolnej správy nie je dostatočným nástrojom na vymáhanie naplnenia odporúčaní zistených na základe kontroly, ani nie sú zárukou, že nekalé aktivity nebudú pokračovať.

Okrem inštitútu poriadkovej pokuty **sa zavádza možnosť sankcionovať všetky subjekty, ktoré nenaplnia odporúčania, resp. opatrenia na nápravu uložené zo strany NKÚ**.

Sankcie patria medzi krajné prostriedky a mnohé z kontrolných úradov v rámci Európskej únie túto právomoc nemajú. Napriek tomu slovenská skúsenosť poukazuje na nedostatočný dopad zistení NKÚ, ktorý sa v praxi prejavuje prijímaním formalistických opatrení na naplnenie odporúčaní. Sankčný mechanizmus by preto mal posilniť vymáhateľnosť prijatia konkrétnych zmien tak, ako boli uvedené v protokole o výsledku kontroly.

Opakované nenaplnenie teda založí právomoc NKÚ podať návrh na začatie konania v zmysle správneho poriadku, ktorého výsledkom bude súdne preskúmateľné rozhodnutie.

K bodu 14

Zavádzajú sa prechodné ustanovenia, ktoré najmä určujú lehotu, v ktorej sa zriadi komisia a lehotu na schválenie Štatútu komisie. Zároveň sa prihliada na to, že svoj Štatút si v súvislosti s novým znením § 8 zákona bude musieť primerane upraviť aj Rada vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie (schválený vládou SR v roku 2012 v znení noviel z rokov 2013, 2014 a 2019).

**K Čl. II**

K bodom 1 a 2

Súčasné znenie zákona o NKÚ ukladá predsedovi NKÚ povinnosť informovať NR SR a príslušné orgány o osobitne dôležitých zisteniach a poznatkoch. V zákone však absentuje akýkoľvek kontrolný mechanizmus alebo procesný úkon NR SR vo vzťahu k zisteniam a poznatkom NKÚ.

**Zámerom navrhovanej právnej úpravy je vytvorenie stáleho Výboru NR SR pre NKÚ** (ďalej len „výbor pre najvyšší kontrolný úrad“), ktorý zabezpečí prerokovanie kontrolných záverov NKÚ a overenie účinnosti prijatých odporúčaní. Základné právomoci navrhovaného kontrolného výboru by mali byť:

• prerokovať kontrolné závery, správy a stanoviská NKÚ,

• požadovať informácie a vysvetlenia k zisteným kontrolným záverom.

Výbor by mal taktiež vypočuť uchádzačov o funkciu predsedu a podpredsedov NKÚ vybraných výberovou komisiou.

Výbor pre najvyšší kontrolný úrad je tak, ako aj ostatné výbory Národnej rady Slovenskej republiky, zložený z predsedu, podpredsedu, overovateľov a ďalších členov. Personálne obsadenie členov výboru pre najvyšší kontrolný úrad proporcionálne kopíruje obsadenie mandátov v Národnej rade Slovenskej republiky. Z dôvodu zabezpečenia politickej vyváženosti sa navrhuje paritné zloženie členov výboru tak, aby polovicu členov tvorili poslanci z politických strán a politických hnutí tvoriacich vládnu koalíciu a polovicu ostatní poslanci vrátane nezaradených poslancov. Len paritné zloženie výboru so zachovaním pomerného zastúpenia politických subjektov v národnej rade môže zaručiť nezaujatosť. Poslancom sa ponecháva sloboda rozhodovania aj v zmysle zachovania možnosti vzdania sa členstva vo výbore pre najvyšší kontrolný úrad.

Napriek niektorým špecifikám sa kontrolný výbor pri svojom rokovaní primerane riadi ustanoveniami zákona o rokovacom poriadku.

K bodu 3

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 2 (§ 8 ods. 3) tohto návrhu zákona.

**K Čl. III**

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 2 (§ 8 ods. 3) tohto návrhu zákona.

**K Čl. IV**

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 2 (§ 8 ods. 3) tohto návrhu zákona.

**K Čl. V**

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s Čl. I bodom 2 (§ 8 ods. 3) tohto návrhu zákona.

**K Čl. VI**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. marca 2020.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

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

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

1. **Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republikyv znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

**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 obsiahnutý 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, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republikyv znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

**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**

*Pozitívny vplyv návrhu zákona sa predpokladá v oblasti vplyvov na rozpočet verejnej správy najmä vďaka zlepšeniu vymožiteľnosti opatrení navrhnutých NKÚ, čo však nie je možné kvantifikovať. Návrh zákona má pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti tým, že posilňuje úlohu zverejňovania informácií na webovom sídle Najvyššieho kontrolného úradu SR. Predkladaný návrh zákona nemá žiaden vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie ani nemá žiadne sociálne vplyvy.*

**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.*