**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“), s ktorou kvôli procesným chybám bolo potrebné prijať ďalšiu novelu ústavného zákona pod č. 232/2019 Z. z. Tieto prijaté novely ústavného zákona z dielne vládnej koalície však mali a stále majú významné nedostatky, na ktoré hnutie OĽANO upozorňovalo formou niekoľkých 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 povinnosť verejného funkcionára uvádzať v majetkovom priznaní nielen svoje majetkové pomery, ale aj majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, vrátane údajov o podieloch vo vzťahu k týmto pomerom. Návrh ústavného zákona zavádza aj sankciu za neoznámenie osobného záujmu o vec, ktorá je predmetom rokovania, ako aj to, 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 osobnú 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 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 ústavného zákona nepokrýva všetky tieto situácie.

K bodu 2

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 čl. I bod 9 tohto návrhu ústavného zákona.

K bodu 3

Súčasné znenie čl. 7 nedostatočne zohľadňuje majetkové pomery – nielen verejného funkcionára, ale aj manžela a neplnoletých detí. Navrhuje sa, aby oproti súčasnej právnej úprave bolo povinné uvádzať aj údaje o podieloch vo vzťahu k majetkovým pomerom.

K bodu 4

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 bodom 5 a 6

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 zostáva v kompetencii komisie mestského 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 7 a 8

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 9

Navrhované ustanovenie súvisí s čl. I bodom 2 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 10

V navrhovanej zmene 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 11

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.

Zavedenie takéhoto mechanizmu kontroly zákonnosti rozhodnutí vo veciach ochrany verejného záujmu nie je neobvyklé ani v porovnaní s inými štátmi Európskej únie, pretože podľa demokratických zvyklostí zavedených v týchto štátoch môže kvalifikovaná menšina zákonodarného zboru žiadať, resp. navrhovať aj formou podania na súd, o nápravu stavu, ktorý nie je v súlade s verejným záujmom. V tomto duchu sú formulované aj závery analýzy Parlamentného inštitútu Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky z 29. júna 2012, pričom sa poukazuje aj na uznesenie (rezolúciu) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1601 z 23. januára 2008 o právach a zodpovednosti opozície v demokratickom parlamente (dostupná na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=EN>).

V bode 11 sa zakladá právomoc ústavného súdu preskúmať rozhodnutie orgánov uvedených v čl. 9 ods. 1 aj v prípade rozhodnutia podľa čl. 9 ods. 6, resp. ods. 9 a ods. 13, čiže v prípadoch zastavenia konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. Súčasťou tohto ustanovenia ústavného zákona sú aj blanketové ustanovenia, prostredníctvom ktorých odkazuje na (podrobnejšiu) úpravu konania o preskúmaní rozhodnutí orgánov uvedených v čl. 9 ods. 1 ústavného zákona na osobitný zákon, ktorým je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

K bodu 12

Ústavný zákon ustanovuje dva prípady, keď príslušný orgán (či už výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo iný príslušný orgán) rozhodne o zastavení konania voči verejnému funkcionárovi bez toho, aby v tomto konaní vydal rozhodnutie (viď čl. 9 ods. 13 ústavného zákona). Verejný funkcionár, prípadne 1/3 členov príslušného výboru sú však procesne legitimovaní na podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu na Ústavný súd SR, preto sa ustanovuje fikcia, že aj v prípade zastavenie konania bez vydania rozhodnutia sa na účely konania pred Ústavným súdom SR považuje takéto zastavenie konania za rozhodnutie o jeho zastavení.

K bodu 13

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 2021, 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 2022. Súčasne sa zavádzajú prechodné ustanovenia s cieľom zabrániť retroaktivite právnych predpisov.

K bodu 14

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 2021.

**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.*