**DÔVODOVÁ SPRÁVA**

**A. Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti (OĽANO).

Návrh zákona vychádza z **jednej z najzásadnejších priorít vlády Slovenskej republiky**, ktorá je zakotvená v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 - 2024, kapitole Boj proti korupcii, aby Slovensko bolo férová a transparentná krajina, podkapitola Hmotná zodpovednosť, strana 5 **„Vláda SR zavedie funkčný mechanizmus hmotnej zodpovednosti a trestania pochybení verejných funkcionárov pri nakladaní s verejnými prostriedkami.“** Za programové vyhlásenie vlády hlasovalo 89 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Keď človek rozhoduje o vlastnom majetku, či vlastných právach a povinnostiach, cíti dôsledky svojho rozhodnutia osobne, to znamená, že je viazaný osobnou zodpovednosťou. Pokiaľ však človek rozhoduje o cudzom majetku, najmä ak ide o majetok štátu alebo územnej samosprávy, v súčasnosti neexistujú inštitúty, ktoré by ho prinútili nakladať so zvereným majetkom s náležitou starostlivosťou riadneho hospodára. Verejný činiteľ môže pri rozhodovaní ľahko podľahnúť súkromným či skupinovým záujmom, ktoré môžu rôznou mierou poškodiť alebo ohroziť uspokojovanie verejných potrieb.

Cieľom predkladaného návrhu zákona je **zaviesť funkčný mechanizmus „trestania“ prešľapov a pochybení verejných funkcionárov pri nakladaní s verejnými prostriedkami**. Pri súčasnom nastavení zodpovednosti verejných funkcionárov za rozhodovanie o verejnom majetku sa javí, že občania verejným funkcionárom bezmedzne dôverujú. Slovenská verejnosť však bola neraz svedkom vzniku viacerých závažných káuz, v ktorých nebola nikdy vyvodená zodpovednosť. Existovalo pritom viacero pokusov **o zavedenie inštitútu hmotnej zodpovednosti verejných funkcionárov za škodu spôsobenú pri nakladaní s verejnými prostriedkami.** Všetky tieto pokusy však doposiaľ skončili neúspešne.

Škoda, ktorá vznikne štátu alebo územnej samospráve bola v praxi často prehliadaná. Najmä osobná zodpovednosť verejného činiteľa sa preukázala len ojedinele. Súčasný stav signalizuje, že subjekty oprávnené iniciovať konanie vo veci náhrady škody buď nemajú prostriedky na spoľahlivé zistenie skutkového vzťahu, alebo nemajú záujem o zistenie skutkového stavu a vyvodenie dôsledkov. Navrhovaná právna úprava nariaďuje **iniciovať konanie z úradnej povinnosti**, pričom **v mene štátu** alebo **v mene územnej samosprávy koná generálny prokurátor Slovenskej republiky**.

**Len** transparentne nastavený **systém osobnej zodpovednosti a účinná vymáhateľnosť** **môže viesť k zodpovednému a profesionálnemu nakladaniu s verejnými prostriedkami alebo s majetkom štátu alebo územnej samosprávy**.

Predkladaný návrh zákona má pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy a súčasne nemá sociálne vplyvy, vplyv na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, na služby verejnej správy pre občana a 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

Vzhľadom na cieľ predkladaného návrhu zákona je nevyhnutné rozšíriť predmet úpravy zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“).

Konanie a výkon funkcie verejného činiteľa je, nielen kompetentnými orgánmi, ale aj verejnosťou, vnímané skrz princíp hospodárnosti. Je tomu tak preto, že verejný činiteľ nenakladá s vlastnými finančnými prostriedkami a majetkom, ale s finančnými prostriedkami a majetkom štátu, resp. územnej samosprávy, ktoré boli získané z daní občanov Slovenskej republiky. Verejnými prostriedkami sa pritom rozumejú finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj finančné prostriedky Európskej únie.

K bodu 2

Vzhľadom k tomu, že predkladaný návrh zákona sa dotýka zavedenia hmotnej zodpovednosti verejných činiteľov, pre správnu aplikáciu tohto zákona je nevyhnutné, aby sa vymedzil aj samotný pojem verejného činiteľa.

Navrhuje sa, aby **sa verejným činiteľom na účely tohto zákona rozumela fyzická osoba**, ktorá:

a)má oprávnenie konať v mene orgánu verejnej moci (napr. minister, predseda a pod.), alebo

b)ktorá je orgánom verejnej moci (napr. starosta obce).

K bodu 3

V novej štvrtej časti zákona s názvom „Zodpovednosť verejného činiteľa za škodu“ sa upravuje rozsah zodpovednosti a spôsob, akým možno uplatniť nárok na náhradu škody.

Čo sa týka **rozsahu zodpovednosti**, stanovujú sa zásady nakladania s verejnými prostriedkami alebo majetkom štátu alebo územnej samosprávy. Predmetné zásady zabezpečujú, aby verejný činiteľ verejnými prostriedkami neplytval, aby starostlivo zvážil ich využitie a aby sa snažil nachádzať čo najekonomickejšie riešenia situácií, ktoré sa môžu vyskytnúť.

V prípade, že verejný činiteľ nekoná v súlade s týmito zásadami alebo inými povinnosťami, ktorými je viazaný, zodpovedá za spôsobenú škodu. Rozsah zodpovednosti verejného činiteľa v zmysle navrhovanej právnej úpravy je koncipovaný nielen na základe úmyselného konania, ale aj na základe nedbanlivostného konania. O tzv. **vedomú nedbanlivosť,** bežne používanú aj v oblasti trestného práva, ide vtedy, keď verejný funkcionár vedel, že svojím konaním môže spôsobiť škodu štátu alebo územnej samospráve, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že škodu nespôsobí. Takéto konanie zahŕňa aj inštitút odporovateľnosti právnych úkonov v zmysle § 42a a 42b Občianskeho zákonníka, ktorý slúži na zabránenie účelového zbavovania sa majetku dlžníka s cieľom ukrátiť majetok veriteľa (v danom prípade štátu alebo územnej samosprávy reprezentovanej verejným činiteľom).

Za jediný možný dôvod vyvinenia sa (exkulpácie) sa v § 14a ods. 3 návrhu zákona stanovuje prípad, keď verejný funkcionár preukáže, že konal spôsobom, ktorý viedol k vzniku škody, pretože všeobecne záväzný právny predpis alebo rozhodnutie vydané na jeho základe mu ukladali povinnosť konať takýmto spôsobom.

Existujú situácie, kedy sa na nakladaní s verejnými prostriedkami alebo majetkom štátu alebo územnej samosprávy podieľajú postupne viacerí verejní činitelia. Aby sa predišlo možnému vzájomnému obviňovaniu verejných funkcionárov z toho, kto za vzniknutú škodu zodpovedá, ustanovuje sa, že za **škodu zodpovedá ten verejný funkcionár, ktorý vykonal právny úkon, na základe ktorého sa nakladanie s verejnými prostriedkami alebo majetkom štátu alebo územnej samosprávy stáva platným**; tzv. „finálny právny úkon“. Ostatní verejní činitelia sú zodpovední za škodu vtedy, ak vykonali právny úkon, ktorý bol podmienkou vykonania tzv. „finálneho právneho úkonu“.

V návrhu zákona sa ustanovuje, kto a v akom rozsahu zodpovedá za škodu v prípade, ak rozhoduje viacero verejných činiteľov alebo kolektívny orgán.

Ustanovuje sa, že uplatniť nárok na náhradu škody spôsobenej verejným činiteľom má štát alebo územná samospráva. Podmienkou vzniku takéhoto nároku je právoplatné rozhodnutie o porušení povinnosti pri nakladaní a správe majetku, pričom sa za takéto rozhodnutie považuje aj výsledok výkonu kontroly, dozoru alebo dohľadu. Vyššie uvedené rozhodnutie sa nevyžaduje, ak kontrolu plnenia povinností nie je oprávnený vykonať žiaden orgán verejnej moci.

Na základe tohto návrhu zákona bude v mene štátu alebo v mene územnej samosprávy na uplatnenie práva na náhradu škody konať generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), ktorý bude konať ex offo.

K bodu 4

Zakotvením možnosti domáhania sa náhrady škody spôsobenej pri nakladaní s verejnými prostriedkami alebo s majetkom štátu alebo územnej samosprávy priamo od verejného činiteľa je verejným činiteľom daná **fakultatívna možnosť poistiť sa pre predmetný typ zodpovednosti za škodu**. Poistenie zodpovednosti za škodu pri výkone povolania už v slovenskom právnom poriadku existuje - v obligatórnej forme ho možno nájsť napr. v zákone č. 586/2003 Z. z. o advokácií a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

Ak verejný činiteľ uzatvoril poistenie pre predmetný typ zodpovednosti za škodu, generálny prokurátor pred podaním návrhu na začatie konania o náhradu škody najskôr **prerokuje nárok na náhradu škody s poisťovňou**, ktorá verejnému činiteľovi toto poistenie poskytla. Pri predbežnom prerokovaní uplatnenia nároku na náhradu škody z prostriedkov poistného plnenia je generálny prokurátor viazaný subjektívnou lehotou, ktorá trvá 30 dní.

Ustanovuje sa, že v prípade, ak verejný činiteľ nie je poistený, resp. poisťovňa neuspokojí uplatnený nárok na náhradu škody, čo i len v časti, v lehote troch mesiacov, generálny prokurátor je povinný **domáhať sa jeho uspokojenia súdnou cestou.**

K bodu 5

Vo všeobecnosti sa za nemajetkovú ujmu považuje akákoľvek ujma, ktorá pre poškodeného neznamená priamu stratu na majetku. Typicky sa jedná o zásah do zdravia, cti, súkromia osoby, teda do osobnostnej sféry poškodeného. Verejný činiteľ môže svojim konaním spôsobiť škodu len štátu alebo územnej samospráve, teda nie fyzickej osobe, a to len pri nakladaní s verejnými prostriedkami alebo s majetkom štátu alebo územnej samosprávy. Na základe uvedeného sa teda ustanovuje, že **vo veciach uplatnenia práva na náhradu škody nie je možné žiadať náhradu nemajetkovej ujmy.**

K bodu 6

Na uplatnenie práva na náhradu škody sa ustanovuje **10-ročná objektívna premlčacia lehota.** Dĺžka premlčacej doby je odvodená z ustanovenia § 110 ods. 1 prvej vety zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, podľa ktorého „*ak bolo právo priznané právoplatným rozhodnutím súdu alebo iného orgánu, premlčuje sa za desať rokov odo dňa, keď sa malo podľa rozhodnutia plniť.“.* Použitie výlučne objektívnej premlčacej lehoty je odôvodnené tým, že poškodeným nie je fyzická osoba, a teda použitie subjektívnej premlčacej lehoty by v praxi bolo len ťažko aplikovateľné.

K bodu 7

V záujme právnej istoty sa navrhujú upraviť prechodné ustanovenia, ktoré zabránia retroaktívnemu pôsobeniu návrhu zákona. V zmysle navrhovaných prechodných ustanovení bude možné uplatniť nárok na náhradu škody na základe príslušných rozhodnutí a iných právnych skutočností podľa § 14c návrhu zákona len vtedy, ak tieto rozhodnutia boli vydané po 1. januári 2023, resp. ak tieto právne skutočnosti nastali po tomto dátume, *vice versa* sa rozhodnutia vydané do 31. decembra 2022, ako aj právne skutočnosti podľa § 14c návrhu zákona, ktoré nastali pred týmto dátumom, spravujú podľa právnych predpisov účinných do 31. decembra 2022.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty, a to od 1. januára 2023.

**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 dopĺňa zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v článku 310 ods. 6 a článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
2. je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, a to:

* v Dohovore o boji proti korupcii týkajúcej sa činiteľov Európskych spoločenstiev alebo činiteľov členských štátov Európskej únie z roku 1997,
* v protokole vyhotovenom na základe článku K.3 Zmluvy o EÚ k Dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev z roku 1996,
* vo viacerých právnych aktoch EÚ, napr.
  + v nariadení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev v platnom znení (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 1/zv. 1, str. 340-343),
  + v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73),
  + v rozhodnutí Rady 642/2003/SVV z 22. júla 2003 o uplatňovaní Dohovoru o boji proti korupcii týkajúcej sa úradníkov Európskych spoločenstiev alebo úradníkov členských štátov Európskej únie (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19/zv.6, str. 221-221)
  + v rámcovom rozhodnutí Rady 2002/568/SVV z 22. júla 2003 o boji proti korupcii v súkromnom sektore (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 19, zv.6, str.182-184)
  + v rozhodnutí Komisie 1999/396/ES z 2. júna 1999 o podmienkach vnútorných vyšetrovaní pri boji proti podvodu, korupcii a ostatným protiprávnym konaniam poškodzujúcim záujmy Spoločenstva (Ú.v.ES L 48, 24.2.1999, s. 13-14)

1. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.
   * + 1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

a) bezpredmetné,

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

c) bezpredmetné.

1. **Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie**

úplný.

**DOLOŽKA**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov 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 |  |
| **6. Vplyvy na služby verejnej správy pre občana** |  | x |  |
| **7. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu** |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Navrhovaná právna úprava bude mať pozitívny vplyv na rozpočet verejne správy, pretože zavedením hmotnej zodpovednosti verejných činiteľov sa vytvorí účinný systém vymoženia verejných prostriedkov a majetku štátu alebo územnej samosprávy, o ktoré by za iných okolností verejný činiteľ svojím úmyselným alebo vedome nedbanlivostným konaním štát alebo územnú samosprávu (obec, mesto, vyšší územný celok) obral. Presnú sumu však nie je možné exaktne kvantifikovať, vzhľadom na to, že v súčasnosti nie je zavedená hmotná zodpovednosť verejných činiteľov, a teda nie je možné ani určiť, koľko žalôb voči verejným činiteľom a v akej výške by mohlo byť podaných na súd.*

**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.*