**SPrÁva o Účasti verejnosti na Tvorbe právnych Predpisov**

Verejnosť bola o príprave predmetného návrhu zákona informovaná prostredníctvom predbežnej informácie č. PI/2018/39 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony zverejnenej v informačnom systéme verejnej správy Slov-Lex od 20. 2. 2018 s termínom možnosti zaslania vyjadrení do 5. 3. 2018.

K predbežnej informácií č. PI/2018/39 predložilo mesto Žilina 2 obyčajné pripomienky:

1. Navrhujeme doriešiť možnosť efektívneho opravného prostriedku proti výsledkom kontrol hlavných kontrolórov obcí. Kontrola v obciach, vykonávaná hlavnými kontrolórmi podľa pravidiel kontrolnej činnosti (§ 18e zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý odkazuje na zákon o finančnej kontrole), má totiž špecifikum v tom, že hlavný kontrolór nemá postavenie samostatného orgánu, nemá právnu subjektivitu a je „len“ zamestnancom obce. Pokiaľ v prípade finančnej kontroly, vykonávanej iným orgánom, môže povinná osoba napadnúť výsledky kontroly (správu) cestou správnej žaloby v správnom súdnictve, v prípade hlavných kontrolórov obec takúto možnosť nemá. Nie je totiž nikto, kto by mal pasívnu vecnú legitimáciu, teda koho by mesto malo žalovať. Hlavný kontrolór obce svoju činnosť nevykonáva ako fyzická osoba, ale ako zamestnanec mesta, preto nie je možné žalovať priamo jeho (nie je samostatným orgánom). Na druhej strane logika veci vylučuje, aby obec žalovala samu seba (keďže hlavný kontrolór je jej zamestnancom). Obciam je tak upreté právo na nezávislý prieskum správy hlavného kontrolóra, vykonanej podľa pravidiel zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole, pretože o námietkach proti zisteniam hlavného kontrolóra rozhoduje hlavný kontrolór sám a ďalej nieto koho žalovať. Napriek tomu, že výhrada MF SR bude podľa všetkého, že kontrolu, vykonávanú hlavnými kontrolórmi obcí, vykonávajú podľa zákona o obecnom zriadení, ktorý je v gescii MV SR, a teda MF SR nemôže vstupovať do tohto zákona, myslíme si, že práve legislatívny zásah MF SR formou osobitných ustanovení pre kontrolnú činnosť hlavných kontrolórov by bol namieste. Zákon o obecnom zriadení okrem odkazu na osobitný zákon (o finančnej kontrole v gescii MF SR) neobsahuje žiadne ustanovenia o procesnom postupe výkonu kontroly hlavným kontrolórom obce. Podľa nášho názoru tento podnet je v intenciách vecného zamerania ("Návrhy na zmenu a doplnenie zákona vyplývajú z aplikačnej praxe a majú za cieľ zefektívniť postup výkonu finančnej kontroly a auditu a naďalej podporovať hospodárne, efektívne, účelné a účinné využívanie verejných financií").
2. Navrhujeme doplniť zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole o účinný mechanizmus riešenia predpojatosti v prípadoch kontrol, vykonávaných hlavným kontrolórom obce. Zákon č. 369/1990 Zb., ktorý konštituuje inštitút hlavného kontrolóra a jeho právomoc, túto otázku vôbec nerieši, len odkazuje na pravidlá kontrolnej činnosti podľa osobitného zákona. Úprava v § 26 zákona o finančnej kontrole (ako súčasť základných pravidiel kontrolnej činnosti) je zase nedostatočná a jej použitie per anallogiam pre účely kontroly, vykonávanej hlavným kontrolórom obce, je minimálne problematické. O námietke zamestnanca oprávnenej osoby totiž podľa zákona o finančnej kontrole rozhoduje štatutárny orgán oprávnenej osoby. Hlavný kontrolór ani útvar hlavného kontrolóra (ak je zriadený) obce pritom nemá právnu subjektivitu, nie je samostatným orgánom ani nemá štatutárny orgán, ktorý by o námietke rozhodol. Tento problém je ešte vypuklejší v prípade, ak je objektom kontroly samotná obec. Hlavný kontrolór obce ako aj pracovníci útvaru hlavného kontrolóra obce sú potom zamestnanci povinnej osoby, pričom zrejme nebolo úmyslom zákonodarcu, aby o ich predpojatosti rozhodoval štatutárny orgán obce, teda starosta. Potreba zakotviť osobitné (a konkrétne) pravidlá kontrolnej činnosti pre výkon kontrol hlavnými kontrolórmi obce je o to naliehavejšia, že doteraz sa používa (aj v uvedenom prípade námietky predpojatosti) istá forma analógie. Použitie analógie v správnom práve je však minimálne problematické, ak nie v zásade nemožné. Tu odkazujeme napr. na rozsudky NS SR sp. zn. 3Sžf 41/2008 zo dňa 29.1.2009 alebo 3Sžhpu/1/2013 zo dňa 9.6.2015, ktoré na podklade širokej analýzy (aj komparácie názorov z ČR) dospeli k názoru, že použitie analógie v správnom práve je problematické tak z judikatórneho ako aj doktrinálneho prístupu.

Okrem toho bola problematika vykonávania vládneho auditu neformálne konzultovaná so zástupcami auditujúceho orgánu.

|  |
| --- |
| Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisuScenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu |
| **Fáza procesu** | **Subfáza** | **Kontrolná otázka** | **Á** | **N** |
| **1. Príprava tvorby právneho predpisu** | 1.1 Identifikácia cieľa | Bol zadefinovaný cieľ účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu? | ☒ | ☐ |
| 1.2 Identifikácia problému a alternatív | Bola vykonaná identifikácia problému a alternatív riešení? | ☒ | ☐ |
| **2. Informovanie verejnosti o tvorbe právneho predpisu** | 2.1 Rozsah informácií | Boli verejnosti poskytnuté informácie o probléme, ktorý má predmetný právny predpis riešiť? | ☒ | ☐ |
| Boli verejnosti poskytnuté informácie o cieli účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu spolu s časovým rámcom jeho tvorby? | ☒ | ☐ |
| Boli verejnosti poskytnuté informácie o plánovanom procese tvorby právneho predpisu? | ☒ | ☐ |
| 2.2 Kontinuita informovania | Boli verejnosti poskytnuté relevantné informácie pred začatím tvorby právneho predpisu? | ☒ | ☐ |
| Boli verejnosti poskytnuté relevantné informácie počas tvorby právneho predpisu? | ☐ | ☒ |
| Boli verejnosti poskytnuté relevantné informácie aj po ukončení tvorby právneho predpisu? | ☐ | ☒ |
| 2.3 Kvalita a včasnosť informácií | Boli relevantné informácie o tvorbe právneho predpisu verejnosti poskytnuté včas? | ☒ | ☐ |
| Boli relevantné informácie o tvorbe právneho predpisu a o samotnom právnom predpise poskytnuté vo vyhovujúcej technickej kvalite? | ☒ | ☐ |
| 2.4 Adresnosť informácií | Boli zvolené komunikačné kanály dostatočné vzhľadom na prenos relevantných informácií o  právnom predpise smerom k verejnosti?  | ☒ | ☐ |
| **4. Vyhodnotenie procesu tvorby právneho predpisu** | 3.1 Hodnotenie procesu | Bolo vykonané hodnotenie procesu tvorby právneho predpisu? | ☐ | ☒ |
| Bola zverejnená hodnotiaca správa procesu tvorby právneho predpisu? | ☐ | ☒ |
| Bol splnený cieľ účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu? | ☒ | ☐ |