**PREDKLADACIA SPRÁVA**

Podľa ustanovenia § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a podľa článku 31 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky predkladá Úrad vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“) návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jozefa LUKÁČA, Petry HAJŠELOVEJ a Jany ŽITŇANSKEJ na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 431/2021 Z. z. (tlač 826) (ďalej len „návrh zákona“).

Úrad vlády k predloženému návrhu zákona uvádza:

**Všeobecne**

Cieľom návrhu zákona je podľa všeobecnej časti dôvodovej správy návrhu zákona upraviť výzvu, ktorá bude môcť obsahovať kritériá, ktoré sa budú vyhodnocovať vo viacerých kolách.

Osobitná časť dôvodovej správy návrhu zákona uvádza, že sa navrhuje upraviť projektovú výzvu. Projektová výzva bude obsahovať kritériá na hodnotenie žiadosti o prostriedky a poradie alebo váha ich dôležitosti rozdelené na viaceré časti hodnotenia; žiadosť o prostriedky, ktorá nesplní podmienky prvej časti hodnotenia sa nehodnotí v ďalšej časti hodnotenia. Ostatné náležitosti výzvy podľa § 15 zákona č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 368/2021 Z. z.“) budú platiť rovnako aj na túto výzvu.

Navrhuje sa účinnosť návrhu zákona od 1. mája 2022.

**Stanovisko**

Predmetom predloženého návrhu zákona je zavedenie tzv. dvojkolovosti procesu posudzovania pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti nenávratným spôsobom. Okrem existujúceho postupu zverejnenia výzvy, následného predloženia žiadostí o prostriedky a posúdenia žiadostí o prostriedky podľa § 15 a 16 zákona č. 368/2021 Z. z. sa proces posudzovania dopĺňa o ďalšie štádium, ktorým je zverejnenie výzvy na predkladanie projektových zámerov a hodnotenie projektových zámerov prostredníctvom hodnotiacej správy.

Z vecného hľadiska je potrebné poukázať na skutočnosť, že zavedenie dvojkolovosti posudzovania – teda predkladanie a posudzovanie projektového zámeru a až následné predkladanie a posudzovanie žiadosti o poskytnutie prostriedkov mechanizmu – predstavuje zvýšenie časovej náročnosti a administratívnej záťaže pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu na strane vykonávateľa ako aj na strane žiadateľa. Vo všeobecnosti sa v súvislosti s čerpaním prostriedkov Európskej únie deklaruje snaha o zrýchlenie, zjednodušenie a stransparentnenie procesu čerpania prostriedkov tak, aby bolo možné žiadať o celý finančný príspevok vyčlenený pre Slovenskú republiku v rámci európskeho mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Predložený návrh je koncepčne voči tejto snahe protichodný. Zverejňovanie výziev na predkladanie projektových zámerov, predkladanie projektových zámerov a ich posudzovanie predlžuje proces výberu prijímateľov, ktorým sa poskytnú prostriedky mechanizmu, o ďalšiu fázu. Vzhľadom na potrebu dodržania stanovených termínov splnenia míľnikov a cieľov investícií a reforiem Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky (ďalej len „plán obnovy“) by sa uvedeným reálne skrátil čas na samotnú implementáciu a zvýšilo riziko nesplnenia míľnikov a cieľov v požadovanom rozsahu, termíne a kvalite, a tým aj riziko vážnych finančných strát pre Slovenskú republiku.

Potreba zavedenia dvojkolovosti posudzovania nie je v návrhu zákona dostatočne odôvodnená; z návrhu zákona ani jeho odôvodnenia nevyplýva, aké pozitívne dôsledky predložený návrh zákona prináša a aké zlepšenie sa aplikáciou navrhovaného postupu pri implementácii plánu obnovy zabezpečí.

Návrh zákona súčasne obsahuje viaceré nejasnosti. Ako príklad možno uviesť absenciu bližšieho spresnenia mechanizmu vyhlasovania výzvy na predkladanie projektových zámerov, jej obsahu a ďalších náležitostí. Rovnako nie je zrejmé, kto by mal projektový zámer predkladať.

Závery posúdenia projektového zámeru o tom, či projektový zámer spĺňa stanovené podmienky, by mala obsahovať hodnotiaca správa. Z predloženého návrhu zákona jednoznačne nevyplýva, aké dôsledky by mali mať závery posúdenia projektových zámerov pre žiadateľa. Zo znenia samotného návrhu tiež nevyplýva, že by žiadateľ, ktorý predloží projektový zámer v prvom kole, t. j. v nadväznosti na zverejnenú výzvu na predkladanie projektových zámerov, v niektorých prípadoch nemohol predložiť žiadosť o poskytnutie prostriedkov mechanizmu v nadväznosti na vyhlásenú výzvu. V dôvodovej správe je však uvedené, že žiadosť o prostriedky, ktorá nesplní podmienky prvej časti hodnotenia, sa nehodnotí v ďalšej časti hodnotenia.

Ak bolo zámerom, aby sa negatívne posúdenie o tom, že projektový zámer nespĺňa stanovené podmienky, spájalo s negatívnymi účinkami vo vzťahu k hodnoteniu následnej žiadosti o prostriedky, bolo potrebné zohľadniť zistenia identifikované v minulosti Európskou komisiou, ktorá pri obdobnom dvojkolovom systéme posudzovania žiadostí upozornila, že je potrebné umožniť žiadateľom odvolanie sa voči záverom uvedeným v hodnotiacej správe vypracovanej vo fáze návrhu projektu, keďže tieto závery majú vplyv na rozhodnutie o schválení alebo zamietnutí žiadosti v neskoršej fáze. Návrh takúto možnosť neupravuje. Zároveň je potrebné konštatovať, že uvedený postup by predstavoval ďalšie zvýšenie časovej náročnosti a administratívnej záťaže pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu.

V návrhu zákona nie je dostatočne upravené, že v rámci celého procesu posudzovania musia byť použité rovnaké podmienky a kritériá, v dôsledku čoho nie je možné vylúčiť riziko, že na základe projektových zámerov v prvej časti hodnotenia by mohla byť výzva v ďalšom kole prispôsobená tak, aby uspel konkrétny žiadateľ; návrh zákona tak predstavuje riziko vytvárania korupčných sietí. Zároveň hrozí zvýšené riziko rozporu s § 16 ods. 5 zákona č. 368/2021 Z. z., ktorý ustanovuje povinnosť vykonávateľom uplatňovať pri posudzovaní žiadosti o prostriedky princíp nediskriminácie, princíp transparentnosti, princíp hospodárnosti, princíp efektívnosti, princíp účelnosti, princíp účinnosti a zákaz konfliktu záujmov. V súvislosti s uvedeným predložený návrh zákona nereflektuje na potrebu skúmania prípadného konfliktu záujmov, ako ani na potrebu zodpovedajúcej úpravy § 24 zákona č. 368/2021 Z. z.

Návrh by bolo potrebné dopracovať i po legislatívno-technickej stránke. Jednou z požiadaviek Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z. kladených na zákon je zrozumiteľnosť; zákon musí byť terminologicky presný a jednotný. Predložený návrh zákona obsahuje viaceré terminologické nepresnosti. Príkladmo navrhované znenie § 15a ods. 1 používa formuláciu „výzva na projektový zámer“ a súčasne formuláciu „výzva na predkladanie projektových záverov“; pojem „projektový zámer“ pritom je nedostatočne vymedzený. Zároveň navrhované znenie § 15a ods. 1 používa pojem „žiadosť“, pričom nie je zrejmý vzťah k pojmu žiadosť o prostriedky podľa § 15 zákona č. 368/2021 Z. z. Ak ide o rovnakú žiadosť, je potrebné znenie návrhu zákona náležite upraviť.

**Medzirezortné pripomienkové konanie**

Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „MF SR“) sa v rámci uplatnenej pripomienky (O) stotožnilo so stanoviskom predkladateľa uvedeným v predkladacej správe. K materiálu uviedlo, že cieľom právnej úpravy zákona č. 368/2021 Z. z. je zaviesť taký systém výberu a hodnotenia žiadateľov o prostriedky mechanizmu, ktorý svojou jednoduchosťou zabezpečí rýchle a efektívne využitie týchto prostriedkov v termínoch ustanovených v európskej legislatíve, teda do konca roku 2026. Návrh na zavedenie projektového zámeru spôsobí zavedenie novej úrovne vo vyhodnocovaní žiadostí pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu a bude viesť ku komplikovanejším, náročnejším a pomalším procesom, ktoré v konečnom dôsledku môžu viesť k neschopnosti Slovenskej republiky využiť prostriedky mechanizmu v termínoch ustanovených Európskou komisiou. Zákon č. 368/2021 Z. z. MF SR vníma ako právny predpis, ktorý zavádza jednoduchší a rýchlejší režim poskytovania prostriedkov a predložený návrh doňho koncepčne ani systematicky nezapadá. MF SR uvádza, že nie je vhodné zavádzať do poskytovania prostriedkov mechanizmu inštitúty z poskytovania nenávratného finančného príspevku podľa zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý využíva obdobu správneho konania a vedie k oveľa dlhším rozhodovacím procesom. Slovenskej republike sa podarilo prijať ambiciózny plán obnovy, kľúčovým predpokladom je však jeho efektívna implementácia. Akéhokoľvek návrhy, ktorých dôsledkom by bolo spomalenie realizácie opatrení plánu obnovy a mohli by ohroziť dodržanie už i tak náročného harmonogramu je preto nevyhnutné v maximálnej miere limitovať. O to viac, ak zámer takéhoto návrhu nie je dostatočne predkladateľom zdôvodnený a môže dokonca zakladať priestor na potenciálne korupčné praktiky – tak ako konštatuje vo svojom stanovisku predkladateľ. V návrhu sa konštatuje, že nemá negatívny vplyv na verejné financie. Sťaženie dodržania striktného harmonogramu míľnikových opatrení plánu obnovy však riziko výrazného negatívneho vplyvu na verejné financie zakladá. Z uvedených dôvodov MF SR neodporúča návrh podporiť, pretože neobsahuje nástroje na elimináciu uvedených rizík a jednoznačne nepreukazuje benefity, ktoré sa návrhom sledujú.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) uplatnilo k návrhu tri pripomienky (O). V rámci uplatnenej všeobecnej pripomienky k materiálu sa MV SR stotožnilo so stanoviskom predkladateľa uvedeným v predkladacej správe. Predložený návrh zákona považuje MV SR za nedopracovaný a nejednoznačný. V prípade, že zámerom navrhovateľov bolo zavedenie ďalšieho kola posudzovania pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, považuje MV SR za potrebné navrhovanú právnu úpravu sprecizovať. MV SR ďalej uplatnilo pripomienku k čl. I bod 1, pričom uviedlo, že navrhované znenie považuje za terminologicky nepresné, keďže je potrebné dôsledne rozlišovať medzi výzvou na predkladanie žiadostí o poskytnutie prostriedkov mechanizmu podľa § 15, pre ktorú je v zákone zavedená skratka „výzva“, a výzvou na predkladanie projektových zámerov podľa navrhovaného § 15a. Treťou uplatnenou pripomienkou k čl. I bod 2 MV SR uviedlo, že v § 15a ods. 2 prvej vete je potrebné medzi slová „posúdenie“ a „zámeru“ vložiť slovo „projektového“. V § 15a ods. 2 druhej vete je potrebné nahradiť slovo „výzvy“ slovom „projektového zámeru“. V § 15 ods. 2 tretej vete je potrebné za slovo „poskytnutia“ vložiť slovo „prostriedkov“. V nadväznosti na navrhovanú právnu úpravu výzvy na predkladanie projektových zámerov by bolo vhodné do definície pojmu „žiadateľ“ v § 2 písm. d) doplniť, že žiadateľom je aj osoba, ktorá predkladá projektový zámer.

Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „MDaV SR“) k materiálu ako celku v rámci pripomienky (O) uviedlo, že sa stotožňuje so stanoviskom predkladateľa a odporúča vysloviť nesúhlas s návrhom. Podľa pripomienky MDaV SR návrh zákona neprináša racionalizáciu do procesu posudzovania žiadostí o prostriedky mechanizmu. Z predloženého návrhu jednoznačne nevyplýva, aké dôsledky by mali mať závery posúdenia projektových zámerov pre samotného žiadateľa. V návrhu tiež absentuje podmienka, či žiadateľ, ktorý je predkladateľom žiadosti o prostriedky na základe vyhlásenej výzvy na projektový zámer, je predkladateľom takejto žiadosti aj v rámci výzvy vyhlásenej podľa § 15 zákona. Účelnosť a prínos dvojkolovosti posudzovania projektového zámeru nie je riadne odôvodnená v dôvodovej správe a z kontextu úpravy je dôvodná obava, že to prinesie len administratívnu záťaž a predĺženie procesu poskytovania prostriedkov mechanizmu, ktorý má zabezpečiť realizáciu investícií a reforiem zahrnutých v pláne obnovy.

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“) sa v rámci uplatnenej pripomienky (O) stotožnilo so stanoviskom predkladateľa, ktoré je súčasťou predkladacej správy. Na podporu stanoviska predkladateľa MŽP SR poukazuje na to, že predmetný návrh by mohol byť v rozpore s plnením cieľov a míľnikov - rizikom nenaplnenia týchto ukazovateľov včas a v požadovanom rozsahu s rizikami vyplývajúcimi so zvýšenia administratívnej a časovej záťaže v prípade schválenia predkladaného návrhu (riziká sú bližšie popísané v predkladacej správe k materiálu). MŽP SR zastáva názor, že aktuálne platné a účinné ustanovenia upravujúce podávanie výziev na predkladanie žiadostí o poskytnutie prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a posudzovanie uvedených výziev je v zákone č. 368/2021 Z. z. nastavené primerane na to, aby žiadatelia neboli zaťažení extrémnou byrokratickou záťažou v procese podávania žiadostí. Zároveň ministerstvo upozorňuje, že na základe návrhu v čl. I prvom bode by bolo znenie § 4 ods. 3 písm. g) nasledovné: „Národná implementačná a koordinačná autorita v oblasti vykonávania plánu obnovy schvaľuje výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie prostriedkov mechanizmu podľa § 15 a § 15a (ďalej len "výzva") a priame vyzvanie podľa § 13 ods. 1,“. V návrhu čl. I v druhom bode je však táto novo zavedená legislatívna skratka použitá iba v prvom nadpise pod § 15a (MŽP SR zároveň upozorňuje, že pod jedným paragrafom by nemali byť dva nadpisy) a ďalej sú použité pojmy „výzva na projektový zámer“ a „výzva na predkladanie projektových zámerov“. Uvedené je v rozpore so zásadou, že právny predpis musí byť terminologicky jednotný a vnútorne bezrozporný (v súlade s § 3 ods. 3 a § 4 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Nakoniec ministerstvo upozorňuje, že posledná veta návrhu § 15a ods. 2 („Na výzvu na projektový zámer sa použije § 15 rovnako.“) by mohla spôsobiť nejasnosti pri jej aplikácii v praxi – MŽP SR má za to, že namiesto slov „sa použije § 15 rovnako“ by bolo vhodnejšie ustanoviť „sa použijú ustanovenia § 15 obdobne“.

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (ďalej len „MIRRI SR“) v rámci uplatnenej pripomienky (O) odporučilo precizovať inštitút výzvy na projektový zámer v zmysle odôvodnenia. Predložený návrh v tejto časti nepovažuje za dostatočne vymedzený, keďže v ňom absentujú viaceré zásadné aspekty (napr. popis ďalšieho postupu v prípade, ak vzniknú pochybnosti o pravdivosti alebo úplnosti projektového zámeru. Obdobný postup je popísaný aj pri implementácii EŠIF v rámci zákona č. 292/2014 Z. z.). Z predloženého návrhu tiež nie je zrejmé, kto by mal projektový zámer predkladať a aké sú dôsledky hodnotenia projektového zámeru (tie sú popísané iba v dôvodovej správe, nie v samotnom ustanovení). MIRRI SR uviedlo, že výzva na projektový zámer by mala obsahovať podmienky potrebné na posúdenie zámeru a podmienky, ktorých splnenie musí žiadateľ preukázať. MIRRI SR zároveň v uvedenom návrhu odporučilo používať ustálené pojmy z oblasti implementácie (napr. výzva na predkladanie projektového zámeru namiesto výzva na projektový zámer), z dôvodu jej nepresnosti. Zároveň navrhuje v procese hodnotenia projektového zámeru a následného vypracovania hodnotiacej správy k projektovému zámeru zvážiť komplementaritu investícií z plánu obnovy a odolnosti k investíciám z IÚS (integrovaných územných stratégií) a sprostredkovať informáciu príslušnej Rade partnerstva.

Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky sa v rámci uplatnenej pripomienky (O) stotožnilo so stanoviskom predkladateľa vyjadrenom v predkladacej správe a podporuje nesúhlasné stanovisko s predloženým poslaneckým návrhom zákona z dôvodu zvýšenej administratívnej záťaže, časovej náročnosti a predĺženia času pre získanie prostriedkov mechanizmu, čo môže ohroziť plnenie cieľov a míľnikov SR, a tým znemožniť čerpanie prostriedkov mechanizmu.

Generálna prokuratúra v rámci uplatnenej všeobecnej pripomienky (O) vyjadrila súhlas so stanoviskom predkladateľa uvedeným v predkladacej správe k návrhu zákona.

Ostatné pripomienkujúce subjekty nezaslali v rámci určenej lehoty svoje pripomienky.

Nad rámec subjektov, ktoré sa vyjadrujú k poslaneckému návrhu zákona v rámci pripomienkového konania, sa vyjadrila tiež Únia miest Slovenska, ktorá nesúhlasí s návrhom zákona ako celkom a žiada o jeho stiahnutie z legislatívneho procesu. Predmetom predloženého návrhu zákona je zavedenie dvojkolovosti procesu posudzovania pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, čo je však v rozpore s deklarovanou snahou o zrýchlenie a zjednodušenie čerpania prostriedkov. Navrhovaný mechanizmus je nedostatočne odôvodnený a neprináša žiadne zrejmé pozitíva, avšak prinesie zvýšenie časovej náročnosti a administratívnej záťaže pri poskytovaní prostriedkov mechanizmu na strane vykonávateľa ako aj na strane žiadateľa, čo ohrozuje splnenie míľnikov a cieľov a investícií a reforiem plánu obnovy. Znenie návrhu zákona obsahuje viaceré vecné aj terminologické nejasnosti a nepresnosti.

Vzhľadom na vyššie uvedené je možné konštatovať, že pripomienkujúce subjekty sa jednoznačne stotožnili so stanoviskom a výhradami uvedenými v predkladacej správe.

**Záver**

Úrad vlády **nesúhlasí** s predloženým návrhom poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jozefa LUKÁČA, Petry HAJŠELOVEJ a Jany ŽITŇANSKEJ na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 431/2021 Z. z. (tlač 826) a odporúča vláde Slovenskej republiky vysloviť s návrhom zákona nesúhlas.