

Odporúčania INEKO na posilnenie nezávislosti Úradu pre verejné obstarávanie

Peter Goliaš, Alžbeta Tibenská

január 2020

Prvú verziu odporúčaní predložil inštitút INEKO v decembri 2019 predsedovi Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO). Dokument sa môže meniť v závislosti od rokovaní s predstaviteľmi ÚVO a ďalšími odborníkmi.

Zoznam odporúčaní je súčasťou projektu, v ktorom INEKO monitoruje nezávislosť verejných inštitúcií a spôsob výberu a odvolávania čelných funkcionárov. Projekt podporuje v roku 2020 Fond pre transparentné Slovensko v Nadácii Pontis.

1. Posilniť podmienky garantujúce odbornosť kandidátov na predsedu

Problém:

Podmienky, ktoré musí predseda ÚVO spĺňať, nie sú stanovené v zákone (okrem podmienky apolitickosti a zákazu členstva v politickej strane alebo hnutí).

Odporúčania:

Predseda úradu by mal spĺňať rovnaké podmienky ako ostatní členovia Rady ÚVO (Rady) menovaní vládou:

- Spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu,
- Bezúhonnosť (tak ako je definovaná § 144 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z.)
- Vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa
- Najmenej 5-ročná prax v oblasti verejného obstarávania

Pre členov Rady platí aj podmienka slovenskej štátnej príslušnosti. Tá zamedzuje expertom zo zahraničia, aby sa prihlásili, ak sú vhodnými kandidátmi a spĺňajú všetky ostatné podmienky. Odporúčame nezavádzať túto podmienku pre predsedu a podpredsedov, a odstrániť ju z podmienok pre členov Rady.

Zároveň pre zvýšenie odbornosti predsedu ÚVO odporúčame zaviesť kritérium znalosti najmenej jedného svetového jazyka (napríklad anglického, nemeckého, španielskeho, francúzskeho).

2. Posilniť podmienky garantujúce apolitickosť kandidátov na predsedu a podpredsedov ÚVO ako aj členov Rady

Problém:

Podľa aktuálneho znenia zákona č. 343/2015 o verejnom obstarávaní je podmienkou vykonávania funkcie predsedu a podpredsedov ÚVO ako aj členov Rady, aby kandidát nebol členom politickej strany, politického hnutia, nevystupoval v ich mene a nepôsobil v ich prospech. Akceptovaným však naďalej zostáva priamy prechod z politickej funkcie do úradnej funkcie, ak sa kandidát politickej funkcie vzdá aspoň na dobu pôsobenia v úrade. Tieto migrácie sú nežiaduce, keďže zvyšujú riziko politického vplyvu na predstaviteľov ÚVO.

Odporúčania:

Navrhujeme umožniť prestup z vrcholných politických funkcií (vedenie politickej strany, člen vlády, člen parlamentu) do úradnej funkcie po odstupe najmenej 2 rokov.

3. Výber a voľbu predsedu uskutočniť v parlamente so zapojením prezidenta

Problém:

Na čele úradu je predseda, ktorého na návrh vlády volí Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) jednoduchou väčšinou. Pri výbere kandidáta vládou dochádza ku priamemu konfliktu záujmov. Kompetencie ÚVO zahŕňajú aj kontrolu verejného obstarávania na ministerstvách. Nie je preto vhodné, aby ministri vyberali vedúcich predstaviteľov tejto inštitúcie.

Odporúčania:

Navrhujeme, aby kandidátov na predsedu ÚVO vyberali poslanci NR SR a aby bol vybraný kandidát následne menovaný prezidentom.

Poslanci by volili zo všetkých kandidátov, ktorí spĺňajú zákonom stanovené kritériá, a ktorí sa zúčastnili verejného vypočutia pred komisiou. Voľba by bola verejná a dvojkoľová. Výsledky voľby (hlasovania) by mohli priniesť nasledovné scenáre:

1. Ak NR SR nezvolí žiadneho z prihlásených kandidátov nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov ani v druhom kole, v primeranej lehote sa uskutoční nová výzva na prihlásenie kandidátov.
2. Zároveň, ak NR SR nezvolí žiadneho kandidáta do 30 dní pred koncom funkčného obdobia predsedu, prezident z prihlásených kandidátov spĺňajúcich zákonné podmienky vymenuje po verejnom vypočutí pred komisiou dočasnýho zástupcu predsedu, ktorý bude vo funkcii, až kým NR SR v súčinnosti s prezidentom nezvolí riadneho kandidáta – ide o poistku pre prípad, že predsedovi skončí funkčné obdobie pred zvolením nového predsedu.

3. Pokiaľ za kandidáta hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, NR SR podáva návrh kandidáta prezidentovi. Prezident ho môže nevymenovať v prípade závažných dôvodov, ktoré musí písomne vysvetliť. V prípade sporu môže závažnosť dôvodov ako aj odškodnenie kandidáta ex post posúdiť súd.
4. Ak NR SR hlasovala za kandidáta 3/5 väčšinou všetkých poslancov, musí byť prezidentom vymenovaný bez možnosti veta.

Ak sa nenájde politická zhoda na uvedenom návrhu a kompetencia nominovať kandidátov ostane vláde, je nevyhnutné dodržať podmienky transparentných výberových konaní na predsedu a podpredsedu ÚVO podľa nasledujúcich bodov.

4. Odvolávanie predsedu uskutočniť v parlamente so zapojením prezidenta

Problém:

Predsedu (a podpredsedov) ÚVO odvolá NR SR (resp. vláda v prípade podpredsedov) podľa §142 zákona č. 343/2015 ods. 2-3:

- Ak bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin,
- Ak bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
- Ak vykonáva funkciu alebo činnosť nezlučiteľnú s funkciou predsedu alebo podpredsedu (t.j. napríklad vstúpi do politickej strany)
- Ak nevykonáva funkciu dlhšie ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov.

NR SR môže pozastaviť výkon funkcie predsedovi úradu a vláda podpredsedovi úradu, ak bolo proti nim začaté trestné stíhanie v súvislosti s výkonom ich funkcie.

Uvedené ustanovenia neumožňujú odvolať predsedu a podpredsedov v prípade iných závažných dôvodov, napríklad podozrení z neetického konania.

Odporúčania:

Navrhujeme, aby predseda, resp. podpredseda automaticky stratil funkciu v prípade nasledovných dôvodov:

- Ak bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin,
- Ak bol právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
- Ak vykonáva funkciu alebo činnosť nezlučiteľnú s funkciou predsedu alebo podpredsedu podľa článku 5 zákona 357/2004 o verejnom záujme
- Ak nevykonáva funkciu dlhšie ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov.

Súčasne navrhujeme umožniť odvolanie predsedu aj v prípade iných závažných dôvodov, napríklad podozrení z neetického konania. V takom prípade navrhujeme, aby bolo odvolanie možné výhradne s písomným odôvodnením a aby sa na procese odvolania podieľali rovnakí aktéri ako pri voľbe (podľa nášho návrhu). To znamená odvolanie prezidentom v prípade súhlasu 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej Rady SR, resp. možnosť prezidenta zamietnuť odvolanie z významných dôvodov v prípade odvolania jednoduchou väčšinou NR SR.

Podľa nášho návrhu:

- Návrh na odvolanie z funkcie predsedu úradu môže podať 1/5 poslancov NR SR.
- Návrh je schválený, ak zaň zahlasuje väčšina všetkých poslancov NR SR.
- Prezident na návrh NR SR predsedu úradu odvolá. Návrh môže odmietnuť v prípade závažných dôvodov, ktoré musí verejne vysvetliť.
- Ak sa na návrhu uznesie 3/5 väčšina poslancov NR SR, prezident je návrh povinný akceptovať.

Na diskusiu: Má sa na NR SR a prezidenta preniesť aj voľba a odvolávanie členov Rady?

5. Posilniť transparentnosť výberových konaní na predsedu ÚVO a členov Rady

Problém:

V súčasnosti kandidáta na predsedu úradu vyberá vláda na základe verejného vypočutia. Základné kritériá však v zákone nie sú dostatočne zadefinované. Podpredsedovia sú menovaní bez verejného vypočutia. Verejné vypočutie sa zo zákona nevyžaduje ani pri výbere členov Rady.

Netransparentné výberové konanie zvyšuje podozrenie z dosadzovania nekvalifikovaných, ale politikom, či súkromnému sektoru vyhovujúcich kandidátov do funkcií.

Odporúčania:

- **Verejná výzva**

Po vzore § 15 ods. 2 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti odporúčame, aby komisia zverejnila výzvu na prihlásenie záujemcov o kandidatúru na predsedu úradu a členov Rady do 15 dní od svojho vymenovania prostredníctvom vysielania Rozhlasu a televízie Slovenska, na webovom sídle Úradu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“) a najmenej v jednom denníku celoštátnej periodickej tlače. Výzva nesmie byť zverejnená kratšie ako 30 dní.

- **Dokumenty**

Odporúčame stanoviť fixný zoznam dokumentov, ktoré uchádzač musí pri prihlásení sa do výberového konania dodať. Za potrebné považujeme najmä životopis, motivačný list, víziu

pôsobenia vo funkcii (predbežná verzia), majetkové priznanie a potenciálny konflikt záujmov.

Vhodné je tieto dokumenty zverejniť na webovom sídle úradu, aby sa s nimi mohla verejnosť oboznámiť pred verejným vypočutím.

- **Agentúra**

Prvé zúženie kandidátov pred verejným vypočutím odporúčame vykonať cez personálnu agentúru (predpokladáme zriadenie osobitnej štátnej agentúry pre tento účel), ktorá posúdi, ktorí kandidáti spĺňajú zákonom stanovené podmienky. Agentúra tiež bude môcť podrobiť uchádzačov certifikovaným, výkonnostným, osobnostným a jazykovým testovaniam. Výsledky testovania priloží k dokumentom od daných uchádzačov.

- **Komisia**

Pre zabezpečenie odborného a politicky neutrálneho výberového procesu odporúčame zriadiť odbornú vypočúvaciu komisiu. Táto komisia bude zložená z expertov nominovaných poslaneckými klubmi, vládou a prezidentom. Každý poslanecký klub bude môcť nominovať jedného svojho zástupcu, rovnako svojho zástupcu do komisie bude môcť nominovať vláda a prezident. Úlohou odbornej komisie je klásť otázky uchádzačom a kvalifikovane sprostredkovať obraz o kandidátovi ako verejnosti, tak aj voliteľom. Súčasne môže v súlade s vyjadrením agentúry zostaviť užší zoznam najmenej 5 kandidátov. Podľa nášho návrhu však nemá disponovať finálnymi rozhodovacími ani odporúčacími právomocami.

- **Verejné vypočutie**

Verejné vypočutie sa uskutoční do 30 dní od skončenia výzvy na prihlásenie záujemcov o kandidatúru na predsedu úradu a členov Rady. Na verejné vypočutie pozve komisia v súlade s vyjadrením agentúry každého záujemcu o kandidatúru, ktorý spĺňa zákonné podmienky na predsedu úradu alebo člena Rady a predložil v určenej lehote svoj životopis so všetkými prílohami, resp. uchádzačov z užšieho zoznamu. Záujemcu, ktorý nespĺňa zákonné podmienky, alebo ktorý nepredložil v určenej lehote svoj životopis so všetkými prílohami, komisia na verejné vypočutie v súlade s vyjadrením agentúry nepozve, o čom ho upovedomí. Komisia pozve záujemcu o kandidatúru na verejné vypočutie najmenej sedem dní pred jeho začatím s uvedením dátumu, miesta a hodiny verejného vypočutia. V tejto lehote zároveň na webovom sídle úradu vlády zverejní dátum, miesto a hodinu verejného vypočutia a tematické okruhy otázok, ktoré bude na verejnom vypočutí klásť prihláseným záujemcom.

Účastníci verejného vypočutia sú kandidáti, komisia, rozhodovací orgán (Národná rada SR alebo vláda) a zástupcovia verejnosti. Kandidát bude pred komisiou prezentovať svoj projekt či víziu pôsobenia vo funkcii a každý člen komisie bude mať právomoc klásť uchádzačovi otázky. Právo klásť otázky majú rovnako aj poslanci NR SR a členovia vlády, komisia môže

udelíť slovo aj inému aktérovi (zástupcom verejnosti, médií, či mimovládnych organizácií), ktorý bude môcť kandidátovi položiť otázku v prípade, ak sa za to vysloví aspoň 1/3 zo všetkých členov komisie. Verejné vypočutie odporúčame vysielat' naživo a jeho záznam sprístupniť verejnosti.

- **Výber kandidáta**

Výber kandidáta má mať na starosti príslušný orgán (NR SR alebo vláda). Voľba je verejná. Odôvodnenie výberu požadujeme zverejniť.

6. Umožniť transparentne zvolenému predsedovi vybrať si podpredsedov

Problém:

Podpredsedov ÚVO dosadzuje na návrh predsedu vláda. Dosadzovanie vládou oslabuje nezávislosť a autoritu predsedu úradu, čo je osobitne problém v prípade zavedenia transparentného výberu predsedu podľa predošlých bodov.

Odporúčanie:

V prípade, že je predseda úradu zvolený v transparentnom výberovom konaní v NR SR (podľa nášho návrhu), má mu prislúchať výlučná právomoc menovať podpredsedov. V prípade ponechania voľby predsedu na vláde odporúčame uplatniť pravidlá transparentného výberového konania aj pri voľbe podpredsedov ÚVO.

7. Personálne oddeliť vedenie ÚVO od Rady ÚVO

Problém:

Predseda ÚVO je súčasne predsedom Rady a podpredsedovia ÚVO sú súčasne podpredsedami Rady. Súčasné členstvo vo výkonnom orgáne, ktorý rozhoduje na prvom stupni, ako aj v Rade, ktorá je druhostupňovým rozhodovacím orgánom, vedie ku konfliktu záujmov. Popri riadení úradu, ktorý rozhoduje na prvom stupni, totiž predseda aj podpredsedovia rozhodujú aj o odvolaniach voči prvostupňovým rozhodnutiam ÚVO.

Odporúčanie:

Navrhujeme personálne oddeliť orgán rozhodujúci na prvom stupni a odvolací orgán. Odporúčame, aby si členovia rady zvolení v transparentnom výberovom konaní volili sami svojich predsedov a podpredsedov.

8. Zaviesť postupnú obnovu členstva v Rade

Problém:

Rada ÚVO má šesť členov menovaných vládou, plus predsedu a dvoch podpredsedov, ktorí sú súčasne predsedom a podpredsedami ÚVO. Funkčné obdobie členov Rady je 5 rokov, pričom k ich obmene nemusí dochádzať postupne. V prípade výmeny všetkých alebo väčšiny členov naraz hrozí personálne ovládnutie Rady počas jedného volebného cyklu, čo ohrozuje jej nezávislosť.

Odporúčanie:

Navrhujeme ustanoviť, aby sa členovia Rady obmieňali postupne, napríklad po tretinách s niekoľkoročným odstupom.

9. Zverejňovať hlasovania Rady

Problém:

Rada rozhoduje anonymne, čo znižuje mieru transparentnosti a vytvára priestor na korupciu.

Odporúčanie:

Pre obmedzenie rizika korupcie a zvýšenie transparentnosti odporúčame zverejňovať výsledky hlasovania, prípadne aj s odôvodnením hlasovaní jednotlivých členov Rady. Navrhujeme, aby sa zápisnica vyhotovená z hlasovania zverejňovala na webovom sídle ÚVO, a obsahovala aj odôvodnenia jednotlivých členov ku ich rozhodnutiam.

10. Doplniť do zákona požiadavku nezávislého konania ÚVO

Problém:

V prípade ÚVO nie je zákonom explicitne deklarovaná potreba konať nezávisle, aj keď z ich povahy táto potreba jednoznačne vyplýva.

Odporúčanie:

Odporúčame, aby bola v zákone č. 343/2015 o verejnom obstarávaní zadefinovaná požiadavka nezávislého konania ÚVO. Príkladom môže byť definícia platná pre Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO) podľa §4 ods. 2 zákona č. 250/2012 o regulácii v sieťových odvetviach: „Úrad pri výkone svojej pôsobnosti postupuje neustranne a nezávisle. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie osoby nesmú ovplyvňovať úrad pri vykonávaní jeho pôsobnosti.“

11. Plat predsedu ÚVO naviazať na priemernú mzdu v hospodárstve

Problém:

O platoch predsedu a podpredsedov rozhoduje vláda, čo potenciálne oslabuje ich nezávislosť od politických tlakov.

Odporúčanie:

Navrhujeme, aby bola mzda predsedu a podpredsedov ÚVO zákonom priamo naviazaná na priemernú mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve SR zverejnenej Štatistickým úradom SR za predchádzajúci kalendárny rok (resp. na plat poslanca NR SR). Perspektívne odporúčame zohľadňovať pri odmeňovaní aj výsledky/výkonnostné ukazovatele úradu.

12. Posilniť kompetencie predsedu úradu pri riadení

Problém:

Pri Ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, medzi ktoré patrí aj ÚVO, generálneho tajomníka služobného úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu (podľa §18 a §19 Zákona č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe). Vláda tak prostredníctvom generálneho tajomníka služobného úradu kontroluje personálnu politiku v úradoch.

Ostatným ústredným orgánom štátnej správy tiež vláda schvaľuje organizačné poriadky, štatúty a predsedom týchto úradov schvaľuje zahraničné pracovné cesty (podľa §39 ods. 2 Zákona č. 575/2001 Z.z. o štátnej službe).

Odporúčanie:

V prípade zavedenia transparentného výberu predsedu ÚVO navrhujeme zaradiť obsadzovanie generálneho tajomníka služobného úradu do výlučnej kompetencie predsedu alebo ju zlúčiť s funkciou predsedu úradu rovnako ako je to v prípade ÚRSO (Čl. 7 bod 9 organizačného poriadku Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, december 2018).

V záujme posilnenia nezávislosti ÚVO navrhujeme, aby boli kompetencie schvaľovať organizačné poriadky, štatúty a zahraničné pracovné cesty prenesené do pôsobnosti predsedu ÚVO.