

Analýza účinnosti legislatívnych nástrojov a aplikačnej praxe

autori:

- Kristína Babiaková,
- Zuzana Ujjobbágyová,
- Imrich Vozár,
- Peter Wilfling

názov výstupu: **Analýza účinnosti legislatívnych nástrojov a aplikačnej praxe**

názov výstupu z opisu: Analýza III.

zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

spolupracujúci subjekt:

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie zverejnenia: 2020

Tento materiál je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Autori súhlasia so zverejnením diela v elektronickej znalostnej databáze ÚSV ROS.

Opis Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavuje praktickú časť projektu. Zastrešuje dvanásť pilotných projektov, ktoré testujú rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Zameranie verejných politík predstavuje témy ako sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie. Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS, realizovanej v Novembri 2015. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, konkrétnym subjektom verejnej správy (VS) a vybranou mimovládnu organizáciou, ktorá vznik projektu iniciovala, vznikne dvanásť verejných politík, pripravených na zavedenie do praxe. Pilotná schéma je súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavuje druhú časť projektu.

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe

Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe predstavuje teoretickú časť projektu, ktorá je zameraná na analytickú, metodickú, legislatívnu činnosť. Na základe analytickej, metodickej a legislatívnej činnosti bude priebežne budovaná verejne elektronicky dostupná znalostná databáza. Výsledkom bude *Analýza stavu a možností participácie v SR*, ako aj návrhy na legislatívne zmeny, zvyšujúce účasť verejnosti v procese prípravy, tvorby, implementácie, monitoringu a revízie verejných politík.

Budovanie kapacít v prostredí VS predstavuje samostatný blok činností. Jeho cieľom je identifikovať príčiny nedostatočnej aplikácie inovatívnych a participatívnych metód v praxi verejnej správy. Bude navrhnutý profil absolventa, architektúra a sylaby špecializovaného vzdelávacieho programu, ako aj metodiky pre nový vzdelávací program s názvom "Participatívna tvorba politík v prostredí verejnej správy". Súčasťou je pilotné testovanie programu vzdelávania na 3 skupinách účastníkov z prostredia VS (štátna správa, regionálna územná samospráva, regionálne združenia miest a obcí, miestna územná samospráva).

Analýza účinnosti legislatívnych nástrojov a aplikačnej praxe

stručný opis: na základe realizácie projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík a pilotných projektov, ktoré boli v rámci tohto projektu podporené, bolo odhalených viacero problémov v aplikačnej praxi a aj v legislatíve. Následne bolo vypracovaných viacero odporúčaní, legislatívnych návrhov a návrhov na zmeny v aplikačnej praxi vo vybraných oblastiach, ktoré sa týkajú:

prístupu k informáciám

petícií, elektronických petícií a petičné portály

realizácia volebného práva – voľba poštou

združovanie občanov

participácia na tvorbe všeobecne záväzných predpisov

- poslanecké návrhy zákonov a návrhy výborov

- zapracovanie metodiky – postupu predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese do Legislatívnych pravidiel vlády

participácia na tvorbe nelegislatívnych aktov prijímaných orgánmi verejnej správy – doplnenie záväznej metodiky participácie

participácia verejnosti na ochrane životného prostredia

- návrhy posilňujúce participáciu verejnosti (územné plánovanie, stavebný poriadok)
 - zástupca verejnosti v procese schvaľovania územného plánovania
 - úprava zúčastnenej osoby v konaniach podľa stavebného zákona
- návrhy reagujúce na negatívnu prax pri participácii verejnosti v zmysle Zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie
 - vypustenie práva verejnosti podať odvolanie aj v prípadoch, ak verejnosť nebola účastníkom prvostupňového konania
 - opatrenia proti zneužívaniu práv verejnosti

participácia verejnosti na živote v obci

- povinné zverejňovanie návrhov uznesení a materiálov na rokovanie zastupiteľstva
- inštitút spoločnej pripomienky
- zverejňovanie všetkých podkladových informácií k legislatívnemu procesu v samospráve
- návrh legislatívneho zakotvenia participatívneho rozpočtu do právneho poriadku SR

Materiál súčasne predstavuje súbor samostatných textov, ktoré sa venujú vybraným problémom z aplikačnej praxe, ktoré sú spracované formou konkrétnych príkladov z praxe:

- Problematika preskúmateľnosti nelegislatívnych dokumentov prijímaných vládou SR
- Problematika nadmernej nedôvodnej aktivity v konaniach EIA
- Problematika nesprístupňovania uznesení orgánov činných v trestnom konaní vydaných podľa §197 ODS. 1 PÍSM. A – D) trestného poriadku
- Problematika poslaneckých návrhov zákonov, ktoré neprechádzajú pripomienkovým konaním
- Problematika petičných portálov a portálov na podanie hromadných pripomienok
- Problematika pozmeňujúcich návrhov – príklad z praxe

Úvod

Na základe realizácie projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík a pilotných projektov, ktoré boli v rámci tohto projektu podporené, bolo odhalených viacero problémov v aplikačnej praxi a aj v legislatíve. Následne bolo vypracovaných viacero legislatívnych odporúčaní, konkrétnych legislatívnych návrhov a návrhov na zmeny v aplikačnej praxi vo vybraných oblastiach.

Prístup k informáciám

1.

Všeobecne

Prístup k informáciám, ktoré sú jasné a včas podané, je základom pre participáciu verejnosti na tvorbe verejných politík.

Problémom, ktorý vyplynul z analýzy jednotlivých oblastí participácia podľa slovenského právneho poriadku a vinie sa v zásade všetkými týmito oblastami, je, že informácie sa nedostávajú k verejnosti včas. Problémom teda nie je, že by informácie neboli zverejňované alebo že by slovenský právny poriadok dostatočne nestanovoval typ informácií, ktoré majú byť povinne zverejňované.

Problémom je, že sa informácie zverejňované štátom či územnou samosprávou nedostávajú k verejnosti včas a zároveň tieto informácie nie sú dostatočne zrozumiteľné. Ide teda o problém najmä v aplikačnej praxi, ktorý ale výrazne vplýva na kvalitu participácie verejnosti na tvorbe verejných politík.

Ako príklad môžeme použiť výstavbu nákupného centra v obytnej zóne na voľnej ploche, ktorá bola dovtedy využívaná na trávenie voľného času obyvateľmi danej zóny. Stavebný úrad, ktorý dostane návrh na vydanie územného rozhodnutia k danej stavbe, si je vedomý svojich povinností a vzhľadom na to, že ide o zvlášť rozsiahlu stavbu a stavbu s veľkým počtom účastníkov konania, oznámi začatie územného konania verejnou vyhláškou. Verejná vyhláška je zverejnená na webstránke stavebného úradu ako aj na úradnej tabuli na mestskom úrade. Stavebný úrad postupuje pri oznámení tejto stavby v súlade so zákonnými povinnosťami a verejnosť má možnosť sa zapojiť do konania.

Hoci sú všetky zákonné požiadavky na proces splnené, verejnosť sa často o začatí takéhoto konania vôbec nedozvie a preto nemôže využiť svoje práve podať námietky proti plánovanej stavbe. O konaní sa dozvie až v čase, keď sa začne stavať a všetky rozhodnutia sú už právoplatné. Hoci by verejnosť vedela predložiť relevantné a zásadné pripomienky, po právoplatnosti vydaných rozhodnutí má už malé možnosti na zvrátenie výstavby danej stavby.

V lepšom prípade sa verejnosť o začatí stavebného konania dozvie a obyvatelia danej zóny sa začnú mobilizovať s cieľom zastaviť túto výstavbu. Rozhodnú sa, že bude najlepšie, ak spíšu petíciu, pretože keď pod ňou bude podpísaný veľký počet osôb a tak jasne preukážu silný odpor proti výstavbe. Petíciu podpíše 500 ľudí a zašlú ju mestu. Mesto, ako stavebný úrad, nevyhodnotí podanú petíciu ako pripomienky v územnom konaní a petíciou sa nezaoberá. Obyvatelia totiž nevyužili správny prostriedok nápravy a tak budú mať sťažený prístup spravodlivosti.

Z uvedeného príkladu vyplýva, že verejnosť sa často ani nedozvie o tvorbe verejnej politiky, ktorú by mohla ovplyvniť a zároveň často nevie, aký právny prostriedok by mala na ochranu svojich alebo verejných záujmov použiť. Verejnosť zároveň často nemá ani základnú predstavu o tom, ako funguje rozdelenie právomocí a zodpovedností medzi jednotlivými štátnymi orgánmi, či medzi právomocami štátu a územnej samosprávy. Svoje podnety, žiadosti, sťažnosti, otázky či hnev potom často smerujú voči nesprávnym orgánom a z toho dôvodu nedostávajú odpovede, ktoré na ich problém vecne riešia. Preto ruka v ruku s prístupom k informáciám o procesoch ide aj zabezpečenie „vzdelávania“ verejnosti, ako sa do daných procesov môžu zapojiť a aký postup je v prípade ich problému možný.

Z vyššie uvedených dôvodov preto navrhujeme, aby bol prístup verejnosti k informáciám o tvorbe verejných politík riešený ako kľúčový problém. Ak bude mať verejnosť zabezpečený rýchly a jasný prístup k informáciám o tvorbe verejných politík, len vtedy bude vedieť efektívne participovať na tomto procese.

Preto navrhujeme:

- **Edukácia mládeže na stredných školách by sa mala zamerať aj na základné občianske poznatky a zručnosti.** Mládež by po absolvovaní strednej školy mala poznať napr. systém fungovania v štáte, základy rozdelenia právomocí medzi štátom a územnou samosprávou, základné princípy správneho konania a rozhodovania, základné inštitúty, ktoré môže verejnosť využiť na vyslovenie svojich potrieb, názorov či problémov. Zo Štátneho vzdelávacieho programu, ktorý ako záväzný dokument stanovuje všeobecné ciele vzdelávania a kľúčové kompetencie, ku ktorým má vzdelávanie smerovať, tieto zručnosti žiaka ako cieľ v oblasti občianskej náuky stanovuje. Pozri tu: http://www.statpedu.sk/files/articles/dokumenty/inovovany-statny-vzdelavaci-program/obcianska_nauka_g_4_5_r.pdf

Štátny vzdelávací program je však len východiskom pre tvorbu školského vzdelávacieho programu, ktoré sa môžu líšiť. Na zabezpečenie občianskej gramotnosti v tomto smere by bolo potrebné vykonať revíziu jednotlivých školských vzdelávacích programov, vytvoriť vhodné metodiky na výučbu danej témy a navrhnúť doplnenie daných tém do školských programov podľa potreby.

- **Zvýšenie informovanosti verejnosti o prebiehajúcom procese tvorby verejných politík.** Verejnosť nemá včasné a zrozumiteľné informácie o tvorbe jednotlivých verejných politík na všetkých úrovniach verejnej moci.

Možné riešenia:

- **Presadiť využívanie tzv. dočasnej úradnej tabule.** V zmysle § 26 ods. 2 Správneho poriadku doručenie verejnou vyhláškou je možné *aj na dočasnej úradnej tabuli správneho orgánu na mieste, ktorého sa konanie týka*. Túto možnosť využívajú napr. okresné úrady tak, že na úradnej tabuli obce zverejnia verejnú vyhlášku týkajúcu sa danej obce. Dočasná úradná tabuľa by však mohla byť umiestňovaná aj priamo na mieste, kde sa má výstavba realizovať, napr. osadením na tento účel vyrobenej plastovej tabule. Obyvatelia by častejším využívaním tejto možnosti získali informácie v čase, kedy ešte môžu využiť svoje právo podať pripomienky v konaní, čo by malo celé konanie zefektívniť aj v prospech samotného navrhovateľa (obyvatelia nebudú konanie napádať až na súde a tak celé konanie zbytočne predlžovať). Problémom môže byť, že tieto tabule budú ničené.
- **Vytvoriť jednotný automatizovaný systém alebo zdokonaľiť už existujúci systém umožňujúci včasné a dostatočné informovanie verejnosti prebiehajúcom procese tvorby verejných politík.** Dnes existuje množstvo portálov a webových stránok, ktoré zverejňujú väčšinu dôležitých informácií o tvorbe verejných politík včas a riadne (napr. www.enviroportal.sk, www.slov-lex.sk, webové stránky obcí/VÚC, www.crz.gov.sk). Tieto informácie sa však často nedostanú k ich adresátom. Vzhľadom na to, že všetky tieto informácie sú už zverejnené, bolo by možné o ich zverejnení posilať fyzickým či právnickým osobám notifikácie podľa jednotlivých tém, teritórií a iných parametrov, ktoré by bolo potrebné nastaviť. Fyzické a právnické osoby by sa museli zapísať na odber notifikácií, kde by si vybrali jednotlivé parametre informácií, ktoré by chceli dostávať do svojej emailovej stránky. Napr. by sa stavebný inžinier zapísal na odber informácií o tvorby predpisov a ich zmien v oblasti stavebníctva, obyvateľ Martina by sa zapísal na odber informácií o všetkých povoloňovacích konaniach týkajúcich sa mesta alebo len zóny, v ktorej žije alebo ekologická organizácia venujúca ochrane vody by sa zapísala na odber informácií o začatí konaní EIA týkajúcich sa malých vodných elektrární. Pre tento účel by bolo potrebné vytvoriť zoznam kľúčových vlastností a aj kľúčových slov, ktoré by jednotlivým dokumentom museli byť priradené a na základe nich by si odberatelia vybrali informácie, ktoré im majú byť zasielané. Toto by vyžadovalo spoluprácu orgánov verejnej moci. Výborná stránka tohto druhu je napr. www.oznamypresov.sk, kde je možné sa zapísať na odber informácií zverejňovaných na úradnej tabuli mesta Prešov pre určitú oblasť mesta a tiež podľa predmetu danej informácie. Táto stránka nie je produktom mesta, ale aktívnych obyvateľov (poslanec) a informácie sami označujú. Pokúsime sa nájsť takýto vzor v zahraničí.

- **Informovať verejnosť ako môže so zverejnenou/doručenou informáciou naložiť.** Verejnosť, hoci sa jej dostane informácia napr. o tvorbe zákona, ktorý sa jej priamo dotkne alebo o začatí územného konania na vedľajšej parcele, často nepozná vhodné prostriedky, ktoré by mohla na ochranu svojich alebo verejných záujmov použiť. Z toho dôvodu by bolo vhodné, aby so zaslanou notifikáciou o tvorbe verejnej politiky bola zaslaná aj informácia/kontextový odkaz o tom, ako môže verejnosť postupovať v prípade, že by sa do tvorby chcela zapojiť. Toto je možné prepojiť cez tzv. životné situácie na slovensko.sk, ktoré by na tento účel bolo potrebné mierne upraviť a tiež k nim priradiť kľúčové slová.

Kontextový odkaz by bolo možné použiť aj pri všetkých elektronických úradných tabuliach ako aj všetkých informačných portáloch, aby verejnosť mala informácie o tom, ako sa možno do tvorby danej politiky zapojiť.

Na presadenie uvedených návrhov nie je potrebná zmena legislatívy. Problém môže nastať, ak obce odmietnu zverejňované informácie kódovať, čo by zverejňovanie znehodnotilo. V takom prípade by bolo túto povinnosť bolo potrebné do zakotviť do zákona.

2.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám

Snahy o novelizáciu zákona o slobode informácií sú v spoločnosti vnímané kontroverzne, hlavne z toho dôvodu, že jeho otvorením sa otvorí priestor aj pre obmedzenie prístupu k informáciám. Zákon o slobode informácií za dobu jeho účinnosti prechádzal skôr iba kozmetickými úpravami, pričom opakovane bola jeho novela predložená do medzirezortného pripomienkovania a nebola už ďalej predložená vláde na rokovanie, keďže neexistoval konsenzus v dôležitých otázkach prístupu k informáciám.

V záujme lepšieho prístupu verejnosti k informáciám by však boli potrebné tieto zmeny:

- **aby zo sprístupnenia neboli apriórne vylúčené rozhodnutia prokurátora alebo policajta podľa § 197 ods. 1 písm. a), b) a c) Trestného poriadku** - aby verejnosť mohla skontrolovať, či si polícia a prokuratúra naozaj plní svoje úlohy a či stíha trestné činy, aby polícia a prokuratúra nemohla utajovať svoje rozhodnutia o vyšetrovaní závažných káuz a aby boli verejne prístupné rozhodnutia o trestnom stíhaní verejných funkcionárov,
- aby boli zmluvy zverejňované počas doby ich účinnosti a ďalších 10 rokov po ich účinnosti,
- aby skutočnosť, že zmluva nie je povinne zverejňovaná, nemohla znamenať, že zmluva alebo jej časť nemôže byť sprístupnená na žiadosť – samozrejme po vylúčení zákonom chránených informácií,
- aby boli všetky zmluvy zverejňované na jednom mieste v Centrálnom registri zmlúv, kde ich bude možné ľahko vyhľadávať

- aby boli verejne dostupné aj informácie o predchádzajúcich pracovných skúsenostiach verejných činiteľov, vedúcich zamestnancov a nominantov do orgánov štátnych a samosprávnych firiem,
- upraviť rozsah informačnej povinnosti obchodných spoločností založených štátnymi orgánmi, vyššími územnými celkami alebo obcami na základe Obchodného zákonníka za účelom plnenia určitých verejných úloh (napr. Národná diaľničná spoločnosť a.s. či Železničnú spoločnosť Slovensko a.s.).

Na tieto navrhované zmeny je potrebné zmena legislatívy. Návrh novely zákona je momentálne stále v pripomienkovom konaní, pričom doteraz nebol predložený vláde na schválenie.

Navrhujeme aby sa zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) zmenil a doplnil takto:

1.

§ 11 ods. 1 písmeno d) znie:

*„d) sa týka rozhodovacej činnosti súdu vrátane medzinárodných súdnych orgánov alebo orgánu činného v trestnom konaní okrem informácie, ktorá sa sprístupňuje podľa osobitného predpisu,²⁴⁾ rozhodnutie prokurátora alebo policajta podľa **druhej časti prvej hlavy Trestného poriadku,**^{24a)} rozhodnutia policajta v prípravnom konaní podľa druhej časti druhej hlavy piateho dielu Trestného poriadku, informácie o vznesení obvinenia vrátane opisu skutku, **ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy alebo ak verejný záujem na ich sprístupnení prevažuje nad právami a právom chránenými záujmami; v takom prípade sa neuplatní ani dôvod na nesprístupnenie informácií podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona. V prípade že vznesenie obvinenia smerovalo voči osobe, ktorá je verejným funkcionárom^{16a)}, má sa za to, že verejný záujem prevažuje nad právami a právom chránenými záujmami**”.*

Poznámka pod čiarou k odkazu 24a znie:

„^{24a)} § 197 ods. 1 Trestného poriadku.“

Odôvodnenie

V záujme lepšieho prístupu verejnosti k informáciám navrhujeme, aby zo sprístupnenia neboli apriórne vylúčené rozhodnutia prokurátora alebo policajta podľa § 197 ods. 1 písm. a), b) a c) Trestného poriadku o odovzdaní veci príslušnému orgánu na prejednanie priestupku alebo iného správneho deliktu, odovzdaní veci inému orgánu na disciplinárne konanie a odložení veci, ak je trestné stíhanie neprípustné alebo ak zanikla trestnosť činu (t.j. rozhodnutie prokurátora alebo policajta podľa druhej časti prvej hlavy Trestného poriadku). Aj pri týchto rozhodnutiach môže existovať verejný záujem na ich sprístupnení. Preto navrhujeme, aby sa ustanovenie § 11 ods. 1 písmeno d) zákona o slobode informácií týkalo všetkých rozhodnutí podľa § 197 ods. 1 Trestného poriadku.

Uvedená zmena má prispieť k tomu, aby verejnosť mala možnosť skontrolovať, či si polícia a prokuratúra naozaj plní svoje úlohy a či stíha trestné činy, ďalej k tomu, aby polícia a prokuratúra nemohla utajovať svoje rozhodnutia o vyšetrovaní závažných káuz a aby boli verejne prístupné rozhodnutia o trestnom stíhaní verejných funkcionárov.

Navrhujeme popri novej formulácii týkajúcej sa verejného záujmu zachovať aj formuláciu „**ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy**“, ktorá upravuje špecifický prípad, kde nie je potrebné vážiť verejný záujem a kolidujúce práva – napríklad v prípade ak žiadateľ požaduje anonymizované rozhodnutia v právoplatne ukončených konaniach. Navrhujeme na koniec ustanovenia doplniť formuláciu „**v takom prípade sa neuplatní ani dôvod na nesprístupnenie informácií podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona.**“, ktorá by vylúčila utajenia rozhodnutí polície alebo prokuratúry týkajúcich sa konkrétnych podozrivých alebo páchatel'ov označených menom a priezviskom z dôvodu ochrany ich osobných údajov a súkromia. V minulosti sa totiž v praxi vyskytli prípady, kedy Ministerstvo vnútra SR napr. odmietlo sprístupniť rozhodnutia polície týkajúce vyšetrovania únosu Michala Kováča ml. z dôvodu, že ide o rozhodnutie spojené s konkrétnou osobou určenou menom a priezviskom a teda by sprístupnením rozhodnutí polície týkajúcich sa konkrétnej osoby prišlo k porušeniu ochrany súkromia a osobných údajov. Takýmto spôsobom by mohli byť utajené všetky rozhodnutia polície týkajúce sa konkrétnych aktuálnych káuz a konkrétnych podozrivých alebo páchatel'ov.

V súvislosti s testom verejného záujmu navrhujeme ustanovenie § 11 ods. 1 písm. d) doplniť o nevyvrátiteľnú domnienku prevahy verejného záujmu v prípade, že obvinenie bolo vznesené voči proti osobe, ktorá je verejným funkcionárom. Existencia nevyvrátiteľnej domnienky bude mať pozitívny vplyv na hospodárnosť konania o sprístupnení informácie, kedy povinné osoby nebudú musieť vykonávať test verejného záujmu pokiaľ sa požadovaná informácia bude týkať verejného funkcionára a zároveň uľahčí prístup verejnosti k uzneseniam týkajúcich sa politikov a iných verejných funkcionárov. V prípade trestnej činnosti z ktorej spáchania sú dôvodne podozriví verejní funkcionári je verejný záujem na prístupe verejnosti k informáciám a výkone verejnej kontroly eminentný, keďže sú to práve prípady týkajúce sa verejných funkcionárov, pri ktorých v minulosti panovali podozrenia, že neboli vyšetrené v súlade so zákonom.

Novej koncepcii, kedy môže byť rozhodnutie orgánu činného v trestnom konaní treba prispôbiť aj znenie zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, ktorý obsahuje špeciálnu úpravu sprístupňovania rozhodnutí prokurátora. Podľa § 55m ods. 5 zákona o prokuratúre „*Prokuratúry sprístupňujú verejnosti na základe žiadosti podľa osobitného zákona 47) všetky právoplatné uznesenia prokurátora vrátane uznesení, ktoré nie sú rozhodnutiami vo veci samej a obžalobný návrh.*“ Podľa § 55m ods. 6 zákona o prokuratúre „*Prokuratúra môže zo závažných dôvodov odmietnuť zverejnenie rozhodnutia podľa odseku 1 alebo sprístupnenie informácie podľa odseku 5, ak by zverejnenie rozhodnutia alebo sprístupnenie informácie mohlo zmať alebo podstatne sťažiť dosiahnutie účelu trestného stíhania alebo porušiť práva a právom chránené záujmy. Odmietnutie sprístupnenia musí byť odôvodnené a možno proti nemu podať opravný prostriedok podľa osobitného zákona. 47)*“ Do ustanovenia § 55m ods. 6 je preto potrebné doplniť, že možno odmietnuť zverejnenie

rozhodnutia alebo sprístupnenie informácie, okrem prípadu, ak verejný záujem na zverejnení rozhodnutia alebo sprístupnení informácie prevažuje nad právami a právom chránenými záujmami.

Vzhľadom na vyššie uvedené ustanovenie je potrebné analogicky zmeniť zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre nasledovne:

§ 55m ods. 6 zákona o prokuratúre znie: „*Prokuratúra môže zo závažných dôvodov odmietnuť zverejnenie rozhodnutia podľa odseku 1 alebo sprístupnenie informácie podľa odseku 5, ak by zverejnenie rozhodnutia alebo sprístupnenie informácie mohlo zmariť alebo podstatne sťažiť dosiahnutie účelu trestného stíhania alebo porušiť práva a právom chránené záujmy, **okrem prípadu, ak verejný záujem na zverejnení rozhodnutia alebo sprístupnení informácie prevažuje nad právami a právom chránenými záujmami.** Odmietnutie sprístupnenia musí byť odôvodnené a možno proti nemu podať opravný prostriedok podľa osobitného zákona. 47)*“

Navrhovaná úprava otvorí právnu cestu k tomu, aby povinná osoba musela kolidujúce hodnoty navzájom zvážiť, zhodnotiť a vo svojom rozhodnutí toto váženie kolidujúcich hodnôt riadne vyargumentovať. Na základe navrhovanej právnej úpravy bude musieť povinná osoba posúdiť, či neexistuje verejný záujem na sprístupnení informácií, ktorý by prevažoval nad záujmami na ochrane práv a právom chránených záujmov, a to prostredníctvom ústavného testu proporcionality, ktorý zahŕňa aj vzájomné váženie kolidujúcich záujmov. Tieto úvahy bude musieť uviesť aj v rozhodnutí o nesprístupnení informácií, aby bolo jej rozhodnutie preskúmateľné. Existencia prevažujúceho verejného záujmu môže prichádzať do úvahy napríklad v situáciách, keď žiadateľ žiada o informáciu týkajúcu sa obvinenej či obžalovanej osoby, ktorá je napríklad obvinená z trestného činu korupcie, subvenčného podvodu, poškodzovanie záujmov Európskej únie, machinácie pri verejnom obstarávaní, ohrozenia obchodného, bankového, poštového, telekomunikačného a daňového tajomstva, zneužívania informácií v obchodnom styku, skrátenia dane a poistného, neodvedenia dane a poistného, daňového podvodu, marenia výkonu správy daní, ekologických trestných činov, trestných činov verejných činiteľov a pod. Existencia prevažujúceho verejného záujmu môže prichádzať do úvahy napríklad aj v situáciách, ak sa trestné stíhanie vedie alebo viedlo pre podozrenie zo spáchania trestného činu sprenevery, nevyplatenia mzdy a odstupného, podvodu, úverového podvodu, poisťovacieho podvodu, kapitálového podvodu, subvenčného podvodu, neoprávneného obohatenia, podvodného úpadku, zavineného úpadku, podielníctva, legalizácie príjmu z trestnej činnosti, porušenia povinnosti pri správa cudzieho majetku, marenia konkurzného alebo vyrovnacieho konania, poškodzovania cudzej veci, trestných činov ohrozujúcich trhovú ekonomiku, trestných činov proti hospodárskej disciplíne, trestných činov proti mene a trestných činov daňových, trestných činov verejných činiteľov, trestných činov korupcie, trestného činu nepravdivého znaleckého posudku, tlmočnickeho úkonu a prekladateľského úkonu, trestného činu marenia výkonu úradného a súdneho rozhodnutia, trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb a referenda, trestného činu

šírenia poplačnej správy, trestných činov proti životnému prostrediu, trestných činov proti republike, trestných činov proti mieru, proti ľudskosti, trestných činov terorizmu, extrémizmu a trestných činov vojnových, trestných činov spáchaných z osobitného motívu podľa § 140 písm. e) Trestného zákona alebo úmyselného trestného činu, z ktorého je podozrivá alebo obvinená niektorá z osôb uvedených v § 9 ods. 3.“

2.

V § 5a odsek 14 znie:

„Povinne zverejňovaná zmluva sa zverejňuje nepretržite počas existencie záväzku z povinne zverejňovanej zmluvy a následne počas desiatich rokov od konca účinnosti povinne zverejňovanej zmluvy.“

Odôvodnenie

V záujme lepšieho prístupu verejnosti k informáciám je potrebná zmena, ktorá by viedla k tomu, aby boli zmluvy zverejňované počas doby ich účinnosti a ďalších 10 rokov po ich účinnosti, a aby boli všetky zmluvy zverejňované na jednom mieste v Centrálnom registri zmlúv, kde ich bude možné ľahko vyhľadávať.

Navrhované ustanovenie precizuje dobu, počas ktorej má byť povinne zverejňovaná zmluva zverejnená. Ako počiatok desaťročnej lehoty, počas ktorej musí byť zmluva zverejnená sa stanovuje moment ukončenia jej účinnosti. Zmluva teda bude musieť byť zverejnená počas obdobia jej účinnosti plus 10 rokov. Takto navrhnuté ustanovenie rieši situáciu, kedy zmluvy s dlhšou dobou účinnosti ako súčasných 5 rokov mohli byť stiahnuté z Centrálného registra zmlúv/webu povinnej osoby dňom uplynutia ich účinnosti, čo malo výrazne negatívny vplyv na možnosť spätného výkonu verejnej kontroly nad zmluvami uzatváranými povinnými osobami. Počítanie 10 ročnej doby zverejnenia od konca účinnosti povinne zverejňovanej zmluvy rieši tento problém, keďže aj po skončení účinnosti dlhodobej zmluvy je poskytnuté dostatočné obdobie na prístup verejnosti k takejto zmluve.

Petície

Podľa súčasne platného zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve petíciu možno podporiť aj v elektronickej podobe pričom osoba podporujúca petíciu namiesto podpisu

- a) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej pošty,
- b) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej schránky,

- c) na účely potvrdenia podpory elektronickej petície pripojí svoj zaručený elektronický podpis, alebo
- d) vykoná potvrdenie podpory osobitným spôsobom prostredníctvom informačného systému pre elektronické zhromažďovanie údajov o osobách podporujúcich petíciu (ďalej len "petičný systém").

Pri kvalifikovaných petíciách, kde zákon ustanovuje najnižší počet osôb podporujúcich petíciu alebo vek osôb podporujúcich petíciu (napr. petícia za vyhlásenie referenda), možno využiť iba spôsob podpisu podľa písm. b), c) alebo písm. d).

Dnes neexistuje spôsob ako realizovať petíciu s podpismi podľa bodov b) a c) a tiež zatiaľ nie je zriadený žiaden štátny petičný systém. **Kvalifikované petície teda nie je možné realizovať v elektronickej podobe.** Navrhujeme, aby štát v rámci portálu slovensko.sk túto možnosť obyvateľom ponúkol prostredníctvom petičného portálu, na tvorbu ktorého Úrad vlády SR stanovil požiadavky vo vyhláske č. 298/2017 Z.z., ktorou sa ustanovujú požiadavky na petičný systém, spôsob ich posudzovania, spôsob identifikácie petičného systému a náležitosti osvedčenia o atestácii petičného systému.

Na realizáciu toho návrhu nie je potrebná zmena legislatívy.

Realizácia volebného práva

Súčasná platná legislatíva umožňuje občanom s volebným právom v Slovenskej republike voliť vo voľbách do Národnej rady SR zo zahraničia a to poštou. Žiadosť o hlasovacie lístky sa podáva online a hlasovacie lístky obdrží občan poštou na adresu v zahraničí. Občan následne označí voľbu na hlasovacom lístku a ten odošle v priloženej obálke poštou na Slovensko. Na mieste je zvážiť túto možnosť aj pre obyvateľov, ktorí nie sú v zahraničí a chcú hlasovať poštou.

Navrhujeme, aby takáto možnosť participácie občanov, ktorí sú napr. na misiách či zastupiteľstvách vyslaní štátom, študentom na výmenných pobytoch bola umožnená aj v prezidentských voľbách a voľbách do Európskeho parlamentu.

Navrhujeme doplniť zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa mení (ďalej ako „volebný zákon“) o hlasovanie poštou občanmi, ktorí sa nachádzajú v zahraničí, aj vo všetkých ostatných celoštátnych voľbách.

Druhá časť volebného zákona upravuje voľby do Národnej rady Slovenskej republiky. Vo vzťahu k voľbe poštou sú relevantné nasledujúce ustanovenia druhej časti zákona:

§ 45 volebného zákona upravuje „**Osobitný zoznam voličov**“ vo voľbách do Národnej rady SR:

- „(1) Osobitný zoznam voličov zostavuje a vedie ministerstvo vnútra. Do osobitného zoznamu voličov sa zapisujú voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.
- (2) V osobitnom zozname voličov sa voliči vedú v abecednom poradí podľa priezviska.
- (3) O voličovi zapísanom do osobitného zoznamu voličov sa uvádzajú tieto údaje:
- a) meno a priezvisko,
 - b) rodné číslo, a ak mu nebolo pridelené, dátum narodenia,
 - c) adresa miesta pobytu v cudzine.
- (4) Volič sa do osobitného zoznamu voličov zapisuje na základe žiadosti o voľbu poštou. Žiadosť o voľbu poštou možno podať v listinnej forme alebo v elektronickej forme.
- (5) Ak žiadosť o voľbu poštou neobsahuje zákonom ustanovené údaje alebo nie sú k nej pripojené ustanovené prílohy, ministerstvo vnútra vykoná opatrenia na to, aby žiadateľ o voľbu poštou doplnil chýbajúce údaje. Ak žiadateľ nedoručí údaje alebo ustanovené prílohy najneskôr 35 dní pred dňom konania volieb, ministerstvo vnútra ho do osobitného zoznamu voličov nezapíše.
- (6) Ministerstvo vnútra odovzdá osobitný zoznam voličov okrskovej volebnej komisii utvorenej pre osobitný okrsk v dvoch rovnopisoch v deň konania volieb.“

§ 57 volebného zákona upravuje „**Spôsob voľby**“ vo voľbách do Národnej rady SR:

- „(1) Volič môže voliť na území Slovenskej republiky
- a) vo volebnom okrsku, v ktorého zozname voličov je zapísaný, alebo
 - b) v ktoromkoľvek volebnom okrsku na základe hlasovacieho preukazu.
- (2) Volič môže voliť mimo územia Slovenskej republiky poštou.
- (3) Poštou môže voliť
- a) volič, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a ktorý bol na základe žiadosti zapísaný do osobitného zoznamu voličov,
 - b) volič, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia a o voľbu poštou požiadala obec, v ktorej má trvalý pobyt“

§ 59 volebného zákona upravuje „**voľbu poštou voličom, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky**“ vo voľbách do Národnej rady SR:

- „(1) Volič, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, môže požiadať písomne alebo elektronicke o voľbu poštou. Žiadosť o voľbu poštou musí byť doručená ministerstvu vnútra najneskôr 50 dní pred dňom konania volieb. Na žiadosť doručenú po ustanovenej lehote sa neprihliada.
- (2) Žiadosť o voľbu poštou musí obsahovať tieto údaje o voličovi:
- a) meno a priezvisko,
 - b) rodné číslo, a ak mu nebolo pridelené, dátum narodenia,
 - c) adresu miesta pobytu v cudzine.
- (3) Volič k žiadosti o voľbu poštou pripája
- a) čestné vyhlásenie v štátnom jazyku, že nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,

b) fotokópiu časti cestovného dokladu Slovenskej republiky s osobnými údajmi voliča alebo fotokópiu osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

(4) Ministerstvo vnútra zasiela najneskôr 35 dní pred dňom konania volieb voličovi, ktorý požiadal o voľbu poštou, na adresu miesta pobytu v cudzine

a) obálku podľa § 22 ods. 3 opatrenú odtlačkom úradnej pečiatky ministerstva vnútra,

b) hlasovacie lístky,

c) návratnú obálku,

d) poučenie o spôsobe hlasovania.

(5) Návratná obálka musí byť označená heslom „VOLBA POŠTOU“. Musí byť na nej uvedená adresa sídla ministerstva vnútra ako adresáta a adresa voliča ako odosielateľa.

(6) Volič na hlasovacom lístku môže zakrúžkovaním poradového čísla najviac u štyroch kandidátov uvedených na jednom hlasovacom lístku vyznačiť, ktorému z kandidátov dáva prednosť.

(7) Volič vkladá hlasovací lístok do obálky a zalepenú obálku vkladá do návratnej obálky, ktorú odosiela. Poštovné uhrádza volič.

(8) Do výsledku hlasovania sa započítavajú hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené ministerstvu vnútra najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb. Návratné obálky odovzdá ministerstvo vnútra okrskovej volebnej komisii utvorenej pre osobitný okrsk v deň konania volieb.

(9) Okrsková volebná komisia utvorená pre osobitný okrsk v deň konania volieb zakrúžkuje poradové čísla voličov a vyznačuje voľbu poštou v osobitnom zozname voličov. Po otvorení návratných obálok a po vybratí obálok s hlasovacími lístkami vkladá obálky do volebnej schránky.

(10) Na postup pri zisťovaní výsledkov hlasovania sa vzťahujú ustanovenia § 29 ods. 2 až 4 a § 61 a 62 primerane.

(11) Okrsková volebná komisia utvorená pre osobitný okrsk vyhotovuje zápisnicu o výsledku hlasovania poštou voličmi, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Zápisnicu podpisuje predseda a ostatní členovia okrskovej volebnej komisie utvorenej pre osobitný okrsk. Ak niektorý z členov okrskovej volebnej komisie utvorenej pre osobitný okrsk túto zápisnicu nepodpísal, môže v zápisnici uviesť dôvody nepodpísania. Nepodpísanie zápisnice o výsledku hlasovania nemá vplyv na jej platnosť.

(12) Okrsková volebná komisia utvorená pre osobitný okrsk v zápisnici o výsledku hlasovania poštou voličmi, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, uvádza

a) počet voličov zapísaných v osobitnom zozname voličov,

b) počet voličov, ktorí zaslali návratnú obálku z cudziny,

c) počet platných hlasov odovzdaných pre každú politickú stranu alebo koalíciu,

d) počet voličov, ktorí využili právo prednostného hlasu pre kandidátov politickej strany alebo koalície,

e) počet platných prednostných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov podľa politických strán alebo koalícií.

(13) Okrsková volebná komisia utvorená pre osobitný okrsk doručí jeden rovnopis zápisnice o výsledku hlasovania poštou voličmi, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, štátnej komisii.

(14) Okrsková volebná komisia utvorená pre osobitný okrsk ukončí svoju činnosť na pokyn štátnej komisie.

(15) Zápisnica okrskovej volebnej komisie utvorenej pre osobitný okrsk podľa odseku 12 je zároveň zápisnicou okresnej volebnej komisie.

§ 60 volebného zákona upravuje „**voľbu poštou voličom, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia**“ vo voľbách do Národnej rady SR:

„(1) Volič, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia, môže požiadať písomne alebo elektronicky obec trvalého pobytu o voľbu poštou. Žiadosť musí byť doručená najneskôr 50 dní pred dňom konania volieb. Na žiadosť doručenú po ustanovenej lehote sa neprihliada.

(2) Žiadosť musí obsahovať tieto údaje o voličovi:

a) meno a priezvisko,

b) rodné číslo,

c) adresu trvalého pobytu,

d) adresu miesta pobytu v cudzine.

(3) Obec zasiela voličovi najneskôr 35 dní pred dňom konania volieb na adresu miesta pobytu v cudzine

a) obálku podľa § 22 ods. 3,

b) hlasovacie lístky,

c) návratnú obálku,

d) poučenie o spôsobe hlasovania.

(4) Návratná obálka musí byť označená heslom „VOLBA POŠTOU“. Musí byť na nej uvedená adresa sídla obecného úradu obce ako adresáta a adresa voliča ako odosielateľa.

(5) Volič na hlasovacom lístku môže zakrúžkovaním poradového čísla najviac u štyroch kandidátov uvedených na jednom hlasovacom lístku vyznačiť, ktorému z kandidátov dáva prednosť.

(6) Volič vkladá hlasovací lístok do obálky a zalepenú obálku vkladá do návratnej obálky, ktorú odosiela. Poštovné uhrádza volič.

(7) Do výsledku hlasovania sa započítavajú hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené obci trvalého pobytu voliča najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb.

(8) Návratné obálky doručené v lehote podľa odseku 7 odovzdáva obec príslušnej okrskovej volebnej komisii po vyhlásení hlasovania za začaté.

(9) Okrsková volebná komisia za prítomnosti zástupcu obce zakrúžkuje poradové čísla voličov a vyznačuje voľbu poštou v zozname voličov. Po otvorení návratných obálok a po vybratí obálok s hlasovacími lístkami vkladá zástupca obce tieto obálky do volebnej schránky.

Totožná úprava osobitného zoznamu voličov, spôsobu voľby, voľby poštou voličom, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a voľby poštou voličom, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia sa nachádza aj v ôsmej časti volebného zákona, ktorá upravuje hlasovanie v referende.

Navrhujeme, aby po vzore úpravy osobitného zoznamu voličov, spôsobu voľby, voľby poštou voličom, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a voľby poštou voličom, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia v druhej časti volebného zákona vo voľbách do Národnej rady SR a v referende boli upravené podmienky výkonu volebného práva vo všetkých celoštátnych voľbách, teda vo **voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách prezidenta Slovenskej republiky**.

Odôvodnenie:

Volebný zákon bol prijatý v roku 2014 za účelom jednotnej úpravy výkonu volebného práva a organizácie všetkých druhov volieb a referenda v SR.

Súčasná platná legislatíva umožňuje občanom s volebným právom v Slovenke republike voliť vo voľbách do Národnej rady SR a hlasovať v referende zo zahraničia, a to prostredníctvom pošty. Žiadosť o hlasovacie lístky občan podáva online a hlasovacie lístky obdrží poštou na adresu v zahraničí. Občan následne označí voľbu na hlasovacom lístku a ten odošle v priloženej obálke poštou na Slovensko. Tento spôsob hlasovania vo voľbách do Národnej rady SR a v prípade konania referenda využívajú občania, ktorí v súčasnosti žijú, pracujú, študujú alebo sa z iného dôvodu dlhodobo alebo krátkodobo zdržiavajú v zahraničí. **Volebný zákon v prípade volieb do Národnej rady SR a v prípade referenda pripúšťa tzv. „voľbu na diaľku“**, pričom táto možnosť pri ostatných voľbách a hlasovaniach absentuje.

Navrhujeme, aby identický postup hlasovania občanov zo zahraničia prostredníctvom pošty bol umožnený vo všetkých celoštátnych voľbách. Na túto zmenu je potrebná zmena legislatívy, pričom ale ide o prevzatie už existujúceho a funkčného modelu. Cieľom zmeny legislatívy je dosiahnuť, aby občan, ktorý je podľa platnej legislatívy oprávnený voliť na území Slovenska, mal mať po novom možnosť využiť svoje právo aj v prípade, že je v čase volieb mimo územia Slovenska, a to vo všetkých celoštátnych voľbách vyhlásených na Slovensku. Občania zdržiavajúci sa v zahraničí z rôznych dôvodov sú bez ohľadu na ich pobyt občanmi Slovenskej republiky, ktorým Ústava Slovenskej republiky garantuje rovnaké práva ako občanom, ktorí žijú na Slovensku. To, že im nie je umožnené voliť zo zahraničia poštou vo všetkých voľbách považujeme za prekážku vo výkone volebného práva.

Väčšina demokratických štátov Európskej únie svojim občanom umožňuje účasť na voľbách zo zahraničia. Slovenská republika bola počas posledných volieb do Európskeho parlamentu

jednou zo 4 členských krajín EÚ, ktoré neumožňujú svojim občanom voliť zo zahraničia.¹ V posledných rokoch je možné badať nárast občanov, ktorí sa z rôznych dôvodov zdržiavajú v zahraničí. Volebný zákon by mal, tak ako iné právne predpisy, reflektovať tieto spoločenské zmeny.

Na ústavný súd SR už bol podaný návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým napadli neústavnosť časti zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva. V návrhu sa uvádza: „*Je otázne, či vybrané ustanovenia volebného zákona² sú v súlade s článkom 30 ods. 1 Ústavy SR, článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR nakoľko zákonodarca neumožňuje výkon volebného práva občanom zdržiavajúcim sa v zahraničí v čase volieb do Európskeho parlamentu či volieb prezidenta Slovenskej republiky. Jedným zo základných princípov demokratického a právneho štátu je volebné právo, ktoré zaraďujeme medzi politické práva. Podľa Ústavy SR pochádza verejná moc od občanov a vždy sa obnovuje v pravidelných cykloch. Ústavný súd v Náleze II. ÚS 9/2000 z 19. apríla 2000 uviedol: „V prípade základného práva občanov zúčastňovať sa správy verejných vecí priamo podľa článku 30 ods. 1 ústavy ide o jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti, pričom pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach“.* Vychádzajúc z citovaného nálezu, ako aj obdobnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), volebné právo nie je výsada, ktorá by patrila iba určitým skupinám obyvateľov.

V nadväznosti na citované články Ústavy SR, volebný zákon používa pri analogických situáciách, t.j. typy volieb konaných na území Slovenskej republiky odlišný prístup, pričom diskriminuje skupinu voličov, ktorí by chceli voliť poštou zo zahraničia aj v iných voľbách a nielen vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky alebo v referende. Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia mať podstatu a zmysel. V danom prípade zákonodarca neuviedol žiadny objektívny dôvod alebo podstatu tohto obmedzenia, teda neumožnenia voľby poštou, ktoré sa vzťahuje na voľby do orgánov samosprávnych krajov, orgánov obce, Európskeho parlamentu alebo volieb prezidenta Slovenskej republiky. Takéto obmedzenie spôsobuje prekážky vo výkone volebného práva pre občanov zdržiavajúcich sa v zahraničí, pričom nemá objektívne a rozumné ospravedlnenie. Navyše v tomto smere ustanovenia volebného zákona porušujú princíp právnej istoty. Na jednej strane je povolená voľba poštou vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a v referende, na druhej strane nie je povolená vo všetkých ostatných voľbách. V druhovo rovnakej veci zákonodarca postupuje odlišným spôsobom, bez uvedenia objektívneho dôvodu.“

¹ Okrem Slovenska je to Česká republika, Írsko a Malta.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATAG\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATAG(2018)623556_EN.pdf)

² Ustanovenia Volebného zákona v tretej časti – Voľby do Európskeho parlamentu, v štvrtej časti – Voľby prezidenta Slovenskej republiky, v piatej časti – Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, v šiestej časti – Voľby do orgánov samosprávnych krajov, v siedmej časti – Voľby do orgánov samosprávy obcí.

Združovanie občanov

Zo zákona o združovaní občanov pri poslednej novelizácii vypadla možnosť člena združenia napadnúť na súde rozhodnutie orgánu združenia. Podľa nového zákona o Súdnom správnom poriadku je možné na súde napadnúť iba rozhodnutia štátnych orgánov napr. o rozpustení združenia, ale nie samotné rozhodnutie orgánu združenia. Vzhľadom na krátkosť času súdy ešte o tejto problematike nerozhodovali, ale je nevyhnutné, aby mali členovia združenia možnosť napádať rozhodnutia orgánov na súde za zákonom stanoveným podmienok. Na túto zmenu je potrebná zmena legislatívy.

Z toho dôvodu navrhujeme, aby sa do slovenského právneho poriadku znova zakotvila možnosť člena združenia napadnúť rozhodnutie niektorého z orgánov na súde. Ak člen združenia považuje rozhodnutie niektorého z jeho orgánov, proti ktorému už nemožno podľa stanov podať opravný prostriedok, za nezákonné alebo odporujúce stanovám, by mal mať možnosť do 30 dní odo dňa, keď sa o ňom dozvedel, najneskôr však do 6 mesiacov od rozhodnutia požiadať okresný súd o jeho preskúmanie.

Participácia na tvorbe všeobecne záväzných právnych predpisov

A.

Ako problém je vnímaná nedostatočná úprava legislatívneho procesu v Národnej rade SR, kde verejnosť nemá žiadne relevantné možnosti, ako do tohto procesu vstúpiť.

V tejto súvislosti by prichádzalo do úvahy vymedziť podpornú úpravu zákona o tvorbe právnych predpisov aj na **poslanecké návrhy zákonov a návrhy výborov**, vrátane pripomienkového konania s verejnosťou. Úprava by sa mala týkať možnosti pripomienkovania návrhov zákonov verejnosťou. Keďže vláda sa k poslaneckým návrhom zákonov vyjadruje aj v súčasnosti (§ 70 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku NR SR), nie je pre pripomienkovanie štátnymi orgánmi potrebné vytvárať špeciálny režim. Verejné inštitúcie sa môžu do pripomienkového konania zapojiť rovnako ako iné právnické osoby. Navrhujeme, aby sa pripomienkové konanie k návrhom zákonov neuskutočňovalo pred ich predložením do parlamentu, ale až po ich schválení v prvom čítaní. Predíde sa tak pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré nemajú reálnu šancu prejsť celým legislatívnym procesom. Zohľadňuje to aj odlišné kapacity ministerstiev a poslancov ako navrhovateľov zákonov. Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní pri návrhoch zákonov predkladaných vládou stanovenú lehotu 15 pracovných dní, v tomto prípade od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní.

Analógiou rozporového konania (rokovanie o pripomienkach podaných v rámci tzv. medzirezortného pripomienkového konania k návrhom zákonov schvaľovaných vládou, medzi navrhovateľom a pripomienkujúcim subjektom, ktoré v súčasnosti upravujú legislatívne

pravidlá vlády vo svojom čl. 14) by bolo právo zástupcu verejnosti predniesť pripomienky na rokovaní príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. navrhovateľ zákona stotožnili s niektorou z pripomienok, navrhujeme, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov. Podané pripomienky verejnosti v zmysle nášho návrhu musia spĺňať obsahové náležitosti pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov.

Zákon o rokovanom poriadku NR SR stanovuje pri prerokovaní návrhov zákonov v druhom a treťom čítaní lehoty, ktorých účelom je vytvárať podmienky pre schvaľovanie kvalitnej legislatívy a vyhnutie sa legislatívnym nepodarkom. Konkrétne ide o lehotu 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov národnej rady do hlasovania o návrhu zákona v druhom čítaní (§ 81 ods. 2), hlasovanie o rozdaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady najskôr na druhý deň po ich rozdaní (§ 83 ods. 4) a v prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní prerokovanie návrhu zákona v treťom čítaní najskôr druhý deň po ich schválení (§ 84 ods. 2). Všetky tieto lehoty však možno skrátiť, ak to navrhne gestorský výbor alebo spoločný spravodajca bez akéhokoľvek obmedzenia. V realite dochádza veľmi často k skracovaniu týchto lehôt. Hoci zákon stanovuje ako pravidlo, že v prípade schválenia pozmeňujúcich návrhov v druhom čítaní sa má tretie čítanie konať až na druhý deň a jeho uskutočnenie hneď po druhom čítaní by malo byť iba výnimkou, v skutočnosti je to presne naopak – až na výnimky parlament lehotu skráti a tretie čítanie sa koná hneď po druhom čítaní bez ohľadu na počet a rozsah schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

Podobné platí aj pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch predložených v II. čítaní v pléne národnej rady, ktoré sú často rozsiahle a nie je časový priestor ich naštudovať. V zmysle § 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku NR SR ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. Národná rada v praxi využíva skrátenie tejto lehoty na dennej báze. Poslanci ako ani verejnosť sa nemajú možnosť oboznámiť s pozmeňujúcimi návrhmi, legislatívny proces je neprehľadný a nekvalitný.

Navrhujeme, aby možnosť skracovania týchto lehôt bola zo zákona vypustená alebo aby skrátenie lehoty bolo možné iba v rovnakých prípadoch ako je možné vykonať skrátené legislatívne konanie, teda za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody.

Na základe vyššie uvedeného navrhujeme, aby zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov sa zmenil a doplnil takto:

1.

§ 29 znie:

„(1) Poslanec môže v rozprave podať k prerokúvanej veci pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré musia byť vyhotovené písomne, sformulované podľa požiadaviek kladených na paragrafové znenie návrhu zákona a odôvodnené. Súčasťou odôvodnenia musí byť aj vyjadrenie vplyvov pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu. Z každého pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu musí byť zrejmé, ktorý poslanec ho podal.

(2) Poslanec prednesie svoje pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy na záver svojho vystúpenia v rozprave, a to doslovným prečítaním pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu bez odôvodnenia. Začatie prednesu a skončenie prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu je poslanec povinný oznámiť predsedajúcemu.

(3) Každý podaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh sa zverejní na webovom sídle 48 hodín pred ich prednesením v rozprave národnej rady. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené na rokovanie výboru, musia byť na webovom sídle národnej rady zverejnené 48 hodín pred rokaním výboru.

(4) Poslanec alebo navrhovateľ môže po podaní pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu navrhnúť prerušenie prerokúvania veci. O návrhu na prerušenie prerokúvania bodu programu schôdze rozhodne národná rada bez rozpravy. Prerokúvanie veci sa preruší vždy, ak o prerušenie požiada aspoň 15 poslancov národnej rady. Prerušenie trvá dovtedy, kým nezaujme stanovisko gestorský výbor a výbor, ktorý určí národná rada. Národná rada môže súčasne určiť lehotu, dokedy musia výbory predložiť k podanému pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu stanovisko.

(5) Ak sa v druhom čítaní, alebo v treťom čítaní podá pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorým sa navrhne doplniť novelizačný článok iného zákona, musí byť návrh zákona opätovne prerokovaný od prvého čítania.

(6) Poslanec môže svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh vziať späť, až kým národná rada nepristúpi k hlasovaniu o ňom.“.

Odôvodnenie:

Rokovací poriadok neobsahuje legálnu definíciu pozmeňujúceho návrhu. V doterajšej praxi Národnej rady SR sa presadilo najširšie chápanie pozmeňujúceho návrhu ako akéhokoľvek podania označeného ako pozmeňujúci návrh, ktorým sa má v podanom návrhu zákona niečo zmeniť, doplniť alebo vypustiť. Zadefinovanie pozmeňujúceho návrhu a jeho presné vymedzenie by malo slúžiť na to, aby sa pozmeňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie

formálne. Chápanie pozmeňujúceho návrhu ako návrhu, ktorým sa podaný návrh zákona mení alebo dopĺňa nie je postačujúce.

V navrhovanom znení § 29 sú stanovené špeciálne požiadavky pre pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhom zákonov z formálneho ako aj obsahového hľadiska. Základnou formálnou požiadavkou je písomná forma pozmeňujúceho návrhu a požiadavka, aby bol sformulovaný podľa tých istých požiadaviek, ktoré sa kladú na formulovanie paragrafového znenia návrhu zákona, teda v súlade s legislatívnymi pravidlami. Tradičnou formálnou požiadavkou pozmeňujúceho návrhu je aj jeho odôvodnenie, a to aj s ohľadom na § 96 ods. 1 rokovacieho poriadku. Obsahové požiadavky sa vzťahujú práve na odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu – podstatným by malo byť vyjadrenie predkladateľa pozmeňujúceho návrhu k vplyvom tohto pozmeňujúceho návrhu. V súlade s požiadavkou transparentnosti rokovania Národnej rady SR o návrhu zákona sa tiež navrhuje, aby bolo pri každom pozmeňujúcom návrhu jasné, ktorý poslanec ho podal a aby bol každý pozmeňujúci návrh, aj podaný a neschválený vo výbore, zverejnený na internete, čo poslúži verejnosti pri hodnotení a posudzovaní činnosti a práce poslancov.

Rovnako navrhujeme, aby bola stanovená minimálna lehota na zverejnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených na rokovanie pléna, ako aj rokovanie výborov, pred rokaním výboru. V doterajšej praxi sa totiž často stáva, že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sú na rokovanie výborov ako aj do pléna predkladané na poslednú chvíľu a členovia výboru, ako aj pléna, (a ani verejnosť), nemá dostatok času sa s nimi reálne oboznámiť.

Navrhujeme tiež, aby v prípade, ak 15 poslancov požiada o zaujatie stanoviska príslušných výborov k podaným pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom na rokovaní pléna, bola schôdza NR SR v tomto bode prerušená až pokiaľ k navrhovaným doplňujúcim a pozmeňujúcim návrhom nezaujmu výbory stanovisko. V súčasnosti je prerušiť rokovanie o návrhu zákona ku konkrétnym pozmeňujúcim návrhom na návrh ktoréhokoľvek poslanca až po schválení plénom. Podmienka 15 poslancov, na obligatórne prerušenie konania by slúžila ako poistka proti zneužívaniu tohto inštitútu. Účelom uvedeného návrhu je dôkladnejšia diskusia k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom podávaným v pléne, ktoré sú často podávané na poslednú chvíľu, pričom však často ide o zásadné zmeny návrhov zákonov a je potrebné, aby sa vytvoril dostatočný priestor na diskusiu o nich.

V súlade so zákazom tzv. „prílepkov“ (§ 94 ods. 3 rokovacieho poriadku) navrhujeme, aby sa tento zákaz nedal obchádzať prostredníctvom pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. Navrhujeme preto, aby v priebehu rokovania o návrhu zákona na úrovni Národnej rady SR, bolo možno jeho obsah doplniť novelizáciou iného zákona prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov len za splnenia podmienky, že takýto návrh bude prerokovaný opätovne od prvého čítania, aby mohla prebehnúť diskusia o tom, či ide o zmenu súvisiacu s návrhom zákona a teda v súlade s nami navrhovaným § 68 ods. 2, alebo či ide o „prílepku“.

2.

V § 68 sa v odseku 5 za slová „verejná diskusia“ vkladajú slová „alebo hromadná pripomienka verejnosti podľa osobitného predpisu x)“.

Poznámka pod čiarou x) znie „§ 10 zákona č. 400/2015 Z.z o tvorbe právnych predpisov“

Odôvodnenie:

Navrhujeme, aby sa pri predstavovaní návrhu zákona uviedla aj skutočnosť, či bola k návrhu zákona predložená hromadná pripomienka verejnosti v medzirezortnom pripomienkovom konaní, čo je nepochybne forma verejnej diskusie, o ktorej musí navrhovateľ v zmysle súčasného znenia ustanovenia § 68 ods. 5 zákona o rokovanom poriadku NR SR informovať a zhodnotiť ju. Zákon v súčasnosti pravdepodobne odkazuje na verejnú diskusiu uvedenú v čl. 119 písm. j) Ústavy SR, čo je však úplne nevyužívaný právny inštitút. Naopak podávanie hromadných pripomienok verejnosti je pomerne k návrhom zákonov, ktoré schvaľuje vláda je v súčasnosti pomerne bežným javom. Ak k niektorému vládnomu návrhu zákona bola podaná hromadná pripomienka verejnosti, ide nepochybne o skutočnosť, o ktorej by mali byť poslanci Národnej rady Slovenskej rady informovaní a pri svojom rozhodovaní o návrhu daného zákona by to mali vziať do úvahy.

3.

Za § 74 sa vkladá nový § 74a, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 74a

Pripomienkové konanie

1) *K návrhom zákonov, ktoré boli schválené v prvom čítaní, sa uskutočňuje verejné pripomienkové konanie a to prostredníctvom elektronického systému tvorby právnych predpisov podľa osobitného predpisu ^x (ďalej len „elektronický systém“). Pripomienky k návrhom právnych predpisov má právo podať každá fyzická alebo právnická osoba*

2) *Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní a začína plynúť dňom nasledujúcim po schválení návrhu zákona v prvom čítaní. Pripomienka musí spĺňať náležitosti pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu podľa tohto zákona.*

3) *Verejnosť môže zaslať pripomienky v elektronickej podobe prostredníctvom elektronického systému, v elektronickej podobe na určenú elektronickú adresu alebo v listinnej podobe.*

4) *Osobe, ktorá podala pripomienku, môže predseda každého výboru určeného na prerokovanie návrhu zákona udeliť slovo na rokovaní výboru, ak o to požiada. Slovo sa udelí vždy, ak ide o zástupcu verejnosti k pripomienke, ktorú podporilo aspoň 500 osôb.*

5) *V prípade, ak sa navrhovateľ, alebo niektorý z členov výboru stotožní s pripomienkou, predloží ju na rokovaní výboru ako pozmeňujúci a doplňujúci návrh k návrhu zákona.“.*

Poznámka pod čiarou x) znie „zákon č. 400/2015 Z.z o tvorbe právnych predpisov“

Odôvodnenie

Navrhujeme v zákone upraviť pripomienkové konanie k návrhom zákonov, ktoré sú predmetom rokovania Národnej rady SR.

Úprava by sa mala týkať možnosti pripomienkovania návrhov zákonov verejnosťou. Keďže vláda sa k poslaneckým návrhom zákonov vyjadruje aj v súčasnosti (§ 70 ods. 2), nie je pre pripomienkovanie štátnymi orgánmi potrebné vytvárať špeciálny režim. Pripomienkové konanie by sa týkalo aj iných verejných inštitúcií, ktoré by sa mohli do pripomienkového konania zapojiť rovnako ako iné právnické osoby.

Navrhuje sa, aby sa pripomienkové konanie k poslaneckým návrhom zákonov uskutočňovalo až po ich schválení v prvom čítaní. Predíde sa tak pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré nemajú reálnu šancu prejsť celým legislatívnym procesom v NR SR (najmä opozičné návrhy). Návrh zohľadňuje týmto aj odlišné kapacity ministerstiev a poslancov ako navrhovateľov zákonov.

Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní stanovenú lehotu 15 pracovných dní, v tomto prípade od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní.

Analógiou rozporového konania by bolo právo zástupcu verejnosti predniesť pripomienky na rokovaniach príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 fyzických osôb alebo právnických osôb.

Obdobná úprava nachádza aj v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v prípade schvaľovania všeobecne záväzných nariadení kraja. Obdobne, ako v tomto návrhu je tu upravená možnosť podania tzv. spoločnej pripomienky (ak ju podporí aspoň 200 fyzických osôb s trvalým pobytom v kraji alebo právnických osôb so sídlom v kraji a splnomocní spoločného zástupcu). Takáto pripomienka oprávňuje toho, kto ju podal dostať slovo na zasadnutí zastupiteľstva a samostatne túto pripomienku uviesť pred poslancami krajského zastupiteľstva v minimálnom časovom priestore 10 minút.

Obdobne, aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vo svojom ustanovení § 6 ustanovuje aj možnosť fyzických a právnických osôb (verejnosti) v stanovenej lehote podať k návrhu všeobecne záväzného nariadenia pripomienky. Tieto pripomienky musia byť vyhodnotené ešte pred schválením všeobecne záväzného nariadenia.

V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. navrhovateľ stotožnili s niektorou z pripomienok, navrhujeme, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich a dopĺňujúcich

návrhov. Podané pripomienky verejnosti v zmysle nášho návrhu musia spĺňať obsahové náležitosti pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

4.

V ustanovení § 77 ods. 2 sa vkladá druhá veta, ktorá znie: „*Spravodajca informuje aj o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní*“.

Odôvodnenie.

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby spravodajca k návrhu zákona informoval aj o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní.

5.

V ustanovení § 78 sa za prvú vetu vkladá druhá veta, ktorá znie: „*Správa obsahuje aj informáciu o pripomienkovom konaní*“.

Odôvodnenie:

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby správa z rokovania výboru obsahovala aj informáciu o pripomienkach podaných v pripomienkovom konaní.

6.

V § 79 ods. 4 písm. b) sa na konci vypúšťa čiarka a vkladajú slová „*a informáciu o pripomienkovom konaní*“,“

7.

V § 79 ods. 4 písm. d) znie:

„d) pozmeňujúce a doplňujúce návrhy výborov a pozmeňujúce a doplňujúce návrhy navrhovateľa zákona podané na základe pripomienkového konania (§ 74a), usporiadané podľa jednotlivých ustanovení návrhu zákona spolu s ich odôvodnením,“

Odôvodnenie k bodom 6 a 7:

V nadväznosti na navrhovaný § 74a považujeme za logické, aby aj spoločná správa z výborov obsahovala informáciu o pripomienkovom konaní. Rovnako je potrebné, aby spoločná správa obsahovala aj tie pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré do nej boli zaradené na základe pripomienkového konania.

8.

V § 81 sa v odseku 2 vypúšťa druhá veta.

Odôvodnenie:

Zákon o rokovanom poriadku NR SR stanovuje pri prerokovaní návrhov zákonov v druhom a treťom čítaní lehoty, ktorých účelom je vytvárať podmienky pre schvaľovanie kvalitnej legislatívy a vyhnutie sa legislatívnym nepodarkom. Konkrétne ide o lehotu 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov národnej rade do hlasovania o návrhu zákona v druhom čítaní (§ 81 ods. 2), hlasovanie o rozdaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady najskôr na druhý deň po ich rozdaní (§ 83 ods. 4) a v prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní prerokovanie návrhu zákona v treťom čítaní najskôr druhý deň po ich schválení (§ 84 ods. 2). Všetky tieto lehoty však možno skrátiť, ak to navrhne gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. V realite dochádza veľmi často k skracovaniu týchto lehôt. Hoci zákon stanovuje ako pravidlo, že v prípade schválenia pozmeňujúcich návrhov v druhom čítaní sa má tretie konanie konať až na druhý deň, kým tretie čítanie hneď po druhom čítaní by malo byť iba výnimkou, v skutočnosti je to presne naopak – až na výnimky parlament lehotu skráti a tretie čítanie sa koná hneď po druhom čítaní bez ohľadu na počet a rozsah schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Podobne aj zvyšné dve lehoty sú často skracované, čo neprispieva ku kvalite legislatívneho procesu. Navrhuje sa preto možnosť skracovania týchto lehôt zo zákona vypustiť. Skrátenie lehôt tak bude možné len prostredníctvom skráteného legislatívneho konania.

9.

V § 83 ods. 4 sa vypúšťa posledná veta.

Odôvodnenie:

Ako v bode 8.

10.

V § 84 sa v ods. 2 sa bodkočiarka nahrádza bodkou a časť vety „*skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy.*“ sa vypúšťa.

Odôvodnenie: Ako v bode 8.

11.

§ 89 vrátane nadpisu znie:

„§ 89

Skrátené legislatívne konanie

(1) Za mimoriadnych a vopred nepredvídateľných okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, sa môže národná rada na návrh vlády uzniest' na skrátrenom legislatívnom konaní o návrhu zákona. Okolnosti podľa prvej vety musia byť v návrhu vlády na skrátané legislatívne konanie jednoznačne určené a dostatočne odôvodnené.

(2) O skrátrenom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

(3) V skrátrenom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 25, § 29, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 74a, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužijú, alebo sa nepoužijú len niektoré z týchto obmedzení, ak o tom rozhodne národná rada v uznesení podľa odseku 1. “

Odôvodnenie

Navrhuje sa prísnejšie upraviť skrátané legislatívne konanie v § 89 zákona o rokovacom poriadku.

Navrhuje sa, aby okolnosti odôvodňujúce skrátané legislatívne konanie k návrhu zákona boli nielen mimoriadne, ale aj vopred nepredvídateľné a aby vláda mala povinnosť v návrhu na skrátané legislatívne konanie tieto okolnosti jednoznačne určiť a dostatočne odôvodniť.

Okrem toho sa navrhuje, aby skrátané legislatívne konanie nemuselo automaticky znamenať vylúčenie všetkých obmedzení stanovených zákonom pri prerokovaní návrhu zákona, ale aby sa mohlo uskutočniť spôsobom, keď sa nepoužijú iba niektoré z nich. V niektorých prípadoch totiž nie je nevyhnutne potrebné vylúčiť použitie všetkých obmedzení.

12.

V § 94 odsek 4 znie:

„(4) O návrhu podľa odseku 2 alebo odseku 3 predsedajúci nedá hlasovať. O námietke poslanca, ktorý návrh podal, rozhodne národná rada bez rozpravy. “

Odôvodnenie:

Legislatívno - technická úprava, keďže aktuálne znenie veľmi dôležitého procesného ustanovenia § 92 ods. 4, na základe ktorého je možné zamedziť negatívnej praxi tzv. „legislatívnych prílepkov“, je v súčasnom znení zákona naformulované nelogicky a nezrozumiteľne.

B.

Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov je veľkým prínosom. Aby sa zabezpečila jednotná metodika postupu štátnych orgánov pre zapájanie verejnosti a tak sa zabezpečila istota pre verejnosť ako aj samotné štátne orgány, navrhujeme priamo do legislatívnych pravidiel vlády zakotviť metodiku pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.

Navrhujeme viacero možností pre zakotvenie metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese do Legislatívnych pravidiel vlády.

Alternatíva 1:

V čl. 14 sa vkladá nový odsek 11, ktorý znie:

„Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti na legislatívnom procese. Metodika je uvedená v prílohe č. 5.“

Doterajšie prílohy č. 5 a 6 sa označujú ako príloha č. 6 a č. 7.

Odôvodnenie.

Navrhuje sa, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častoformálna. Metodika bude zosúladená so znením Správy o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4.

Alternatíva 2:

1.

V čl. 17 ods. 1 sa vypúšťa písm. f). Doterajšie písmená g) až j) sa označujú ako f) až i).

2.

V článku 21 sa doterajšie znenie nahrádza takto:

„Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti na legislatívnom procese. Metodika je uvedená v prílohe č. 4 legislatívnych pravidiel vlády.“

3.

Príloha č. 4 sa nahrádza novou prílohou č. 4, ktorej názov znie:

„Metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.“

Odôvodnenie:

Navrhuje sa, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častoformálna.

Zároveň sa navrhuje, aby bola vypustená povinnosť vypracovať správu o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4, vzhľadom k tomu, že správa o účasti verejnosti v zabehnutej praxi nič nezmenila a pre predkladateľov predstavuje len administratívnu záťaž formálneho charakteru.

Alternatíva 3:

1.

V článku 21 sa doterajšie znenie nahrádza takto:

„(1) Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti na legislatívnom procese. Metodika je uvedená v prílohe č. 4 legislatívnych pravidiel vlády.

(2) V správe o účasti verejnosti podľa čl. 17 ods. 1 písm. f) predkladateľ uvedie spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu právneho predpisu. Spôsob vypracovania správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je súčasťou metodiky podľa odseku 1.“

2.

Príloha č. 4 sa nahrádza novou prílohou č. 4, ktorej názov znie:

Metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.

Odôvodnenie:

Obdobne ako pri alternatíve č. 2 sa navrhuje, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti. Metodika by bola uvedená v prílohe č. 4 a nahradila by jej doterajší obsah, ktorým je vzor správy o účasti verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častoformálna.

V porovnaní s alternatívou č. 2 by rozdiel spočíval v tom, že metodika by zároveň zahŕňala aj postup pri vypracúvaní správy o účasti verejnosti, ktorá je v súčasnosti upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády.

Alternatíva 4:

Doterajší text čl. 12 sa označí ako odsek 1 a za neho sa vloží odsek 2, ktorý znie:

(2) Jednotná metodika obsahuje aj postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti na legislatívnom procese a postupuje sa podľa nej, ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť; predchádzajúci odsek tým nie je dotknutý.“.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa, aby súčasťou jednotnej metodiky, ktorá je uvedená v čl. 12 legislatívnych pravidiel vlády (Aktuálne znenie: „*Pri posudzovaní vplyvov návrhu zákona na rozpočet verejnej správy, vplyvov na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana sa postupuje podľa jednotnej metodiky.*“) bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom

dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častokrát formálna. Časť jednotnej metodiky, týkajúca sa účasti verejnosti, bude zosúladená so znením Správy o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4.

Všeobecné poznámky k jednotlivým alternatívam novely legislatívnych pravidiel vlády:

Alternatívy 1 až 3 rátajú s tým, že metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese bude prílohou legislatívnych pravidiel vlády, obdobne, ako je to teraz v prípade legislatívno-technických pokynov, ktoré určujú jednotnú legislatívnu techniku tvorby právnych predpisov a sú uvedené v prílohe č. 1 legislatívnych pravidiel.

Rozdiel medzi jednotlivými alternatívami je technického charakteru; alternatíva 1 počíta s tým, že zároveň popri metodike pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese ostane zachovaná aj povinnosť predkladateľa vypracovať správu o účasti verejnosti v zmysle čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a jej prílohy č. 4. V prípade, ak by bola podporená táto alternatíva, je pri tvorbe metodiky potrebné zosúladiť jej znenie so správou o účasti verejnosti, aby na seba plynulo nadväzovali a boli vzájomne previazané.

Alternatíva 2 počíta s tým, že povinnosť predkladateľa vypracovať správu o účasti verejnosti sa vypustí a zavedie sa povinnosť predkladateľov návrhov právnych predpisov postupovať podľa metodiky pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.

Alternatíva 3 je kombináciou prechádzajúcich alternatív, kedy sa navrhuje stanoviť, aby metodika zároveň zahŕňala aj postup pri vypracúvaní správy o účasti verejnosti

Alternatíva 4 počíta s tým, že metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese bude upravená v tzv. jednotnej metodike, ktorá je upravená v čl. 12 legislatívnych pravidiel vlády takto: *„Pri posudzovaní vplyvov návrhu zákona na rozpočet verejnej správy, vplyvov na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana sa postupuje podľa jednotnej metodiky.“*. Reálnosť a vhodnosť alternatívy 4 je však otázna a to vzhľadom k tomu, že gestorom, ako aj tvorcom a predkladateľom uvedenej jednotnej metodiky je Ministerstvo hospodárstva SR. Podľa obsahu jednotnej metodiky ide najmä o posúdenie otázok týkajúcich sa podnikateľského prostredia. Zároveň nie je podľa nášho názoru reálne a ani vhodné, aby Ministerstvo hospodárstva SR bolo gestorom metodiky, týkajúcej sa účasti verejnosti. Uvedená jednotná metodika je dostupná tu: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika>, <https://www.mhsr.sk/uploads/files/we49FwHx.pdf>

Participácia na tvorbe nelegislatívnych aktov prijímaných orgánmi verejnej správy

Existuje množstvo materiálov nelegislatívnej povahy, ktoré podliehajú schváleniu vládou, ktorými Vláda SR ovplyvňuje dianie na Slovensku a z ktorých mnohé sú predmetom záujmu verejnosti.

Na schvaľovanie týchto materiálov sa vzťahujú tieto dokumenty:

- Rokovací poriadok vlády SR, schválený uznesením vlády SR č. 512 z 13. júna 2001 v znení neskorších zmien a doplnení, uverejnený na adrese: <http://www.vlada.gov.sk/dokumenty-vlady-sr/>
- Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, schválená uznesením vlády SR č. 512 z 13. júna 2001 v znení neskorších zmien a doplnení uverejnená na adrese: <http://www.vlada.gov.sk/dokumenty-vlady-sr/>
- Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, schválené uznesením vlády SR č. 164 zo 4. mája 2016 v znení neskorších zmien a doplnení uverejnené na adrese: <http://www.vlada.gov.sk/dokumenty-vlady-sr/>
- Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, vydaný vedúcim Úradu vlády SR na základe uznesenia vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001 na vykonanie rokovacieho poriadku vlády SR a smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR uverejnený na <https://www.vlada.gov.sk/metodicky-pokyn-na-pripravu-a-predkladanie-materialov-na-rokovanie-vlady-sr/>

Ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy i vláda vypracúvajú rôzne strategické dokumenty (stratégie, plány...), ktoré sú prijímané ako uznesenia vlády. Vzhľadom na to, že neexistoval jednotný metodický systém postupov pre prípravu, tvorbu a implementáciu takýchto strategických dokumentov, uznesením vlády SR č. 197 z 26. apríla 2017 bola schválená **Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií** (predložil podpredseda vlády pre investície a informatizáciu). Materiál zjednocujúcim spôsobom stanovuje proces koncipovania a realizácie strategických dokumentov ústredných orgánov štátnej správy SR, resp. vlády SR, a to od identifikácie potreby tvorby stratégie až po jej prípravu k schváleniu a implementácii. Metodika uvádza presné postupy a konkrétne aktivity pri tvorbe jednotlivých segmentov strategického dokumentu. Zároveň jasne definuje metódy riadenia a plánovania celého procesu vypracovania stratégie, ako aj úlohy pre jednotlivých aktérov a zodpovedných gestorov.

Hoci materiál má upravovať postupy a metodiky na tvorbu strategického dokumentu, úplne v ňom abscentuje časť týkajúca sa zapájania verejnosti, odborníkov či zástupcov verejnej moci do tvorby daného dokumentu. Metodika skôr technickým popisom, ako verejnú politiku vytvárať najmä obsahovo, ale neobsahuje konkrétne návody ako a kedy zapájať zainteresovaných

verejnosť do jej tvorby. **Navrhujeme danú metodiku doplniť o časť, ktorá sa bude venovať postupu a metodikám zapájania verejnosti do tvorby strategických dokumentov.**

Z opatrení uvedených v samotnej metodike vyplýva, že je potrebné zaviesť

- **záväznú metodiku pre prípravu, tvorbu a implementáciu** strategických dokumentov (stanoviť všeobecné princípy a hlavné postupy pre vypracovanie strategických dokumentov rezortov, resp. vlády SR).
- účinný mechanizmus (stanoviť pravidlá) aplikácie základných metodických nástrojov, resp. manuálov na vypracovanie strategických dokumentov.
- komplexný nadrezortný systém hierarchizácie a kategorizácie strategických dokumentov.
- jednotný spôsob vypracovania strategických dokumentov na rovnakej úrovni z hľadiska systému hierarchizácie a kategorizácie³ a vymedziť určujúci základný rámec schvaľovania podľa závažnosti riešenej spoločenskej oblasti (zákon, nariadenie vlády SR, uznesenie vlády SR, atď).
- prepojenie rezortných informačných systémov
- systematické školenia a kvalifikačné vzdelávania príslušného personálu (odborníkov špecialistov na prípravu, tvorbu a implementáciu strategických dokumentov)

Uvedené záväzky by bolo možné využiť pre vypracovanie **postupu a metodík zapájania verejnosti do tvorby strategických dokumentov.**

Participácia verejnosti na ochrane životného prostredia

Návrhy posilňujúce participáciu verejnosti v konaniach podľa zákona č. 50/176 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

1. Zástupca verejnosti v procese schvaľovania územného plánovania

V prvej časti stavebného zákona, ktorá sa týka obstarávania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie navrhujeme vložiť nové ustanovenie § 24a, ktoré by detailne upravilo postavenie tzv. „zástupcu verejnosti“, ktorým by sa stala tá fyzická osoba, ktorú by k tomu splnomocnilo určené množstvo členov verejnosti, ktorí by mali identické požiadavky, pripomienky, či námietky v priebehu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie. Vzhľadom k tomu, že takýto zástupca verejnosti by zastupoval určitý (kvalifikovaný, v každom prípade však reálne dosiahnuteľný) počet členov verejnosti, bolo by mu priznané privilegovanejšie postavenie

³ Napr. Stratégia podpory cestovného ruchu je vypracovaná na základe zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov, ale Stratégia hospodárskej politiky vlády SR sa vypracováva len v zmysle (ad hoc) uznesenia vlády SR.

v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, porovnateľné napr. s postavením dotknutého orgánu. Orgán územného plánovania by mal povinnosť tomuto zástupcovi verejnosti doručovať písomnosti priamo a nie prostredníctvom verejnej vyhlášky, ako ostatným členom verejnosti; rovnako pripomienky, ktoré by podal zástupca verejnosti v priebehu schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie by s ním museli byť osobne prerokované.

Odôvodnenie:

Z doterajšej praxe vyplýva, že v prípade, ak si pripomienky v rámci obstarávania územnoplánovacej dokumentácie uplatňuje väčšie množstvo členov verejnosti, dochádza mnohokrát k tomu, že sú uplatnené pripomienky a námietky rovnakého, až identického charakteru, vzhľadom k tomu, že sa títo členovia verejnosti zhodujú v tom, čo chcú v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie dosiahnuť. V takýchto prípadoch by malo byť umožnené, aby takýchto členov verejnosti zastupoval tzv. „zástupca verejnosti“, ktorý by bol splnomocnený ostatnými členmi verejnosti na ich zastupovanie a presadzovanie ich záujmov v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie a ktorý by v ich zastúpení komunikoval s orgánom územného plánovania, resp. s tým, kto územnoplánovaciú dokumentáciu obstaráva. Zjednodušila a zefektívnila by sa tým komunikácia medzi verejnosťou a orgánom územného plánovania, ktorá, najmä v prípade verejných prerokovaní, je často emotívna a kontraproduktívna.

Inšpiráciu k zákonnej úprave zástupcu verejnosti pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie je možné nájsť aj v českom stavebnom zákone, ktorý vo svojom ustanovení § 23 postavenie zástupcu verejnosti upravuje nasledovným spôsobom:

„§ 23

Zástupce veřejnosti

(1) Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.

(2) Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

(3) Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle tohoto

zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá.

(4) O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti. “.

2. Úprava zúčastnenej osoby v konaniach podľa stavebného zákona

Navrhujeme, aby sa do stavebného zákona vložili nové ustanovenia § 34a (v časti stavebného zákona týkajúcom sa územného konania) a § 59a (v časti stavebného zákona, týkajúcom sa stavebného konania), ktoré by upravovali postavenie zúčastnenej osoby nasledujúcim subjektom:

- v konaniach, týkajúcich sa umiestnenia, povolenia, zmeny alebo odstránenia stavby, na ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie v prípadoch, ak ide o stavbu umiestňovanú v chránených územiach podľa osobitných predpisov (napr. zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 364/2004 Z.z. o vodách) by postavenie zúčastnenej osoby prináležalo občianskemu združeniu, zaoberajúce sa ochranou životného prostredia, ktoré je registrované ako občianske združenie najmenej jeden rok, ak sa písomne prihlási správnomu orgánu do siedmych pracovných dní odo dňa zverejnenia upovedomenia o začatí konania na jeho webovom sídle; v prihláške uvedie názov občianskeho združenia a meno a priezvisko, dátum a miesto narodenia a funkciu osoby, ktorá bude v konaní vystupovať za občianske združenie,
- v konaniach, týkajúcich sa umiestnenia, povolenia, zmeny alebo odstránenia stavby, na ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie by postavenie zúčastnenej osoby prináležalo aj občianskej iniciatíve, ktorú by tvorilo aspoň 20 osôb, ktoré by uplatňovali jednotné požiadavky v súvislosti s danou stavbou
- v konaniach, týkajúcich sa umiestnenia, povolenia, zmeny alebo odstránenia stavby, na ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie, by postavenie zúčastnenej osoby prináležalo aj zástupcovi verejnosti (viď predchádzajúci návrh), ak by išlo o stavbu, resp. funkčnú plochu, ktorá bola predmetom jeho pripomienok v procese územného plánovania.

Odôvodnenie:

Postavenie zúčastnenej osoby všeobecne upravuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v jeho ustanovení § 15a, ktoré znie

„§ 15a

(1) Osobitný zákon môže ustanoviť, za akých podmienok sa na konaní alebo na jeho časti má právo zúčastniť aj iná osoba než účastník konania (ďalej len "zúčastnená osoba").

(2) Zúčastnená osoba má právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný zákon môže ustanoviť zúčastnenej osobe viac práv.“

Navrhujeme, aby aj stavebný zákon upravil postavenie zúčastnenej osoby. Ide o subjekt konania, ktorý má menej práv než účastník konania (napr. nemá právo podať odvolanie), avšak zároveň ide o subjekt, ktorý má záujem o predmet konania a uplatňovaním práv zúčastnenej osoby, môže ovplyvniť umiestňovanie a povoľovanie problematickej stavby, napr. poukázaním na skutočnosti, ktoré iným účastníkom konania nemusia byť známe.

V súčasnosti je postavenie zúčastnenej osoby zakotvené napr. v zákone č. 326/2005 Z.z. o lesoch (§ 67 ods. 4).

Zúčastnená osoba nemôže voči meritórnym rozhodnutiam podávať odvolanie, avšak v zmysle zákona č. 162/2015. Z.z. Správny súdny poriadok môže voči nemu podať žalobu na súd, ak splní podmienky stanovené Správnym súdnym poriadkom na to, aby získala postavenie zainteresovanej verejnosti v zmysle ustanovenia § 42 Správneho súdneho poriadku, ktorá má priznanú žalobnú legitimáciu vo veciach týkajúcich sa životného prostredia. Zároveň ide o naplnenie práv verejnosti vyplývajúcich z čl. 9 ods. 3 medzinárodného dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor), ktorý upravuje prístup verejnosti k spravodlivosti v iných prípadoch než tých, kde garantuje aj právo byť účastníkom konania. Zúčastnená osoba tak nebude subjektom, ktorý by mohol byť považovaný za „zdržiavača“ konaní podľa stavebného zákona (za akých sú v niektorých prípadoch považovaní niektorí účastníci konania z radov verejnosti, ktorým toto postavenie vyplýva zo zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie), vzhľadom k nemožnosti podať odvolanie; na druhej strane bude mať nástroj na to, aby v závažných prípadoch namietal porušenie zákonnosti na súde (ak pôjde o stavby poškodzujúce životné prostredie).

Prvá skupina osôb, ktorá by mohla mať postavenie zúčastnených osôb sú občianske združenia, ktoré sú založené za účelom ochrany životného prostredia, v prípadoch, ak pôjde o umiestňovanie stavieb v chránených územiach (z titulu ochrany prírody, či ochrany vôd). To, že ide o chránené územie je objektívna skutočnosť, ktorá vyjadruje zvýšenú potrebu ochrany životného prostredia v danom území. Zároveň by šlo o kritérium, kedy by uvedené občianske združenia mali právo vysztúpiť ako zúčastnené osoby do konania. Do konaní by vstupovali tie občianske združenia, ktoré by sa do konania prihlásili – obdobným spôsobom ako je to uvedené v ustanovení § 82 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody. Podľa tohto ustanovenia postupujú aj obce, ak sú orgánom ochrany prírody (v prípade výrubu drevín). Vzhľadom k tomu, že obce sú zároveň stavebnými úradmi, nebol by problém, aby obce zverejňovali aj informácie o začatých konaniach podľa stavebného zákona.

Druhá skupina osôb, ktorá by mohla mať postavenie zúčastnených osôb, sú miestne/lokálne občianske iniciatívy, ktoré prejavia záujem o umiestňovanie/povoľovanie stavieb, ktorých

realizácia a prevádzka by napr. mohla mať dosah na kvalitu ich životných podmienok. Pôjde tak o možnosť byť v pozícii zúčastnenej osoby pre neformálnu skupiny obyvateľov obce, ktorí nespĺňajú podmienky byť účastníkom stavebného konania, nie sú formálne inštitucionalizovaní vo forme občianskeho združenia, avšak o navrhovanú výstavbu prejavujú relevantný záujem, lebo sa ich povoľovaný stavebný zámer dotýka.

V tejto súvislosti je možné ako inšpiráciu poukázať na úpravu občianskej iniciatívy v zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, tá by však mohla byť pre účely stavebného zákona upravená; napr. tým, žeby sa viazala len na obyvateľov obce/mestskej štvrte, prípadne stanovením minimálneho počtu členov občianskej iniciatívy. Vstup občianskej iniciatívy do konaní podľa stavebného zákona by sa riadil tými istými podmienkami ako občianske združenia v zmysle vyššie uvedeného.

Úprava občianskej iniciatívy v zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

§ 24

„(6) Občianska iniciatíva sú najmenej tri fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa tohto zákona.

(7) Podpisová listina, ktorou sa preukazuje občianska iniciatíva, musí obsahovať mená a priezviská, trvalý pobyt, rok narodenia a podpisy osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú a údaj podľa odseku 8.

(8) Splnomocnencom občianskej iniciatívy oprávneným konať v jej mene a prijímať písomnosti je fyzická osoba, ktorá je ako splnomocnenec uvedená v podpisovej listine. Ak taký údaj chýba alebo je nejasný, splnomocnencom občianskej iniciatívy je fyzická osoba uvedená v podpisovej listine na prvom mieste. Splnomocnenec môže písomne určiť svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v rozsahu splnomocnenia, ak je k písomnému určeniu zároveň priložený písomný súhlas splnomocnenca a písomný súhlas jeho zástupcu s prijatím splnomocnenia. K nahradeniu splnomocnenca zástupcom dochádza dňom doručenia písomného určenia spolu s písomným súhlasom zástupcu splnomocnenca príslušnému orgánu.

(9) Splnomocnenec sa môže vzdať zastupovania občianskej iniciatívy písomným vyhlásením o vzdaní sa zastupovania, doručeným občianskej iniciatíve a zároveň príslušnému orgánu. Po vzdaní sa zastupovania sa splnomocnencom občianskej iniciatívy stane fyzická osoba, ktorá je ako ďalšia v poradí uvedená v podpisovej listine a zároveň prijme svoje splnomocnenie písomným súhlasom. K vzdaniu sa zastupovania občianskej iniciatívy splnomocnencom dochádza dňom doručenia vyhlásenia príslušnému orgánu. K nahradeniu splnomocnenca dochádza dňom doručenia písomného súhlasu fyzickej osoby, ktorá je ako ďalšia v poradí uvedená v podpisovej listine s prijatím splnomocnenia príslušnému orgánu.

(10) Na základe písomného vyhlásenia podpísaného väčšinou členov občianskej iniciatívy a písomného súhlasu fyzickej osoby, ktorá sa má stať novým splnomocnencom, doručeného príslušnému orgánu, možno nahradiť splnomocnenca bez jeho súhlasu inou fyzickou osobou. K

nahradeniu splnomocnenca dochádza dňom doručenia písomného vyhlásenia a súhlasu fyzickej osoby príslušnému orgánu.

(11) Ak počet obsahovo zhodných doručených stanovísk fyzických osôb dosiahne 50, považujú sa tieto fyzické osoby za občiansku iniciatívu podľa odseku 6 a za jej splnomocnenca sa považuje ten, ktorého stanovisko bolo spomedzi uvedených stanovísk doručené príslušnému orgánu ako prvé v poradí. “.

Tretia skupina osôb, ktorým by mohla patriť pozícia zúčastnenej osoby by priamo nadväzovala na úpravu „zástupcu verejnosti“, uvedenú v predchádzajúcom bode. Zástupca verejnosti by bol v pozícii zúčastnenej osoby vždy (zo zákona), ak by išlo o stavbu/funkčnú plochu, ku ktorej sa ako zástupca verejnosti vyjadroval v procese schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie.

Návrhy reagujúce na negatívnu prax pri participácii verejnosti v konaniach podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

1. Vypustenie práva verejnosti podať odvolanie aj v prípadoch, ak verejnosť nebola účastníkom prvostupňového konania

Navrhujeme zo zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vypustiť ustanovenie § 24 ods. 4, ktoré znie „*Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len "rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní"), alebo proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takého odvolania považuje pätnásty deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 6. Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.*“.

Odôvodnenie:

Ide o ustanovenie, ktoré absolútnym spôsobom prelamuje zásadu, že iba účastník prvostupňového konania má právo podať voči prvostupňovému rozhodnutiu riadny opravný prostriedok. Podľa našich znalostí, takéto oprávnenie nemá žiadny iný subjekt v administratívnych konaniach podľa osobitných predpisov.

Zároveň, podľa našich znalostí, ide o právo verejnosti, ktoré sa v praxi najviac zneužíva na obštrukčné konanie zo strany verejnosti, čo následne spôsobuje paušálne označovanie členov verejnosti ako „výpalníkov“.

Na riešenie námietok, pripomienok či predkladanie dôkazov pre účastníkov konania, vrátane verejnosti, slúži prvostupňové konanie. V ňom sa musí prvostupňový orgán s uvedenými úkonmi účastníkov konania vyrovnáť a zohľadniť ich. Druhostupňové konanie slúži na

„opravu“ prvostupňového, nemôže ho paušálne nahrádzať, čo však uvedená právna úprava nezohľadňuje, vzhľadom k právu verejnosti svoje námietky vzniesť až v podanom odvolaní.

Uvedenú úpravu preto považujeme za nedôvodnú a vzhľadom k negatívnym konzekvenciám ktoré vyvoláva, ju navrhujeme vypustiť. Účel daného ustanovenia je možné naplniť štandardným spôsobom prostredníctvom mimoriadnych opravných prostriedkov.

2. Opatrenia proti zneužívaniu práv verejnosti

V ustanovení § 20 „Osobitosti konania.“ navrhujeme vložiť nové odseky 4 a 5, ktoré znejú:

„(4) Ak odôvodnené písomné stanovisko verejnosti podané podľa § 24 obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, príslušný orgán na takéto pripomienky neprihliadne. Príslušný orgán v odôvodnení rozhodnutia uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky verejnosti.

(5) Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tretej časti zákona podané dotknutou verejnosťou obsahuje pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, príslušný orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadne. V odôvodnení rozhodnutia príslušný orgán uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky a námietky dotknutej verejnosti.“

Odôvodnenie:

Vzhľadom na to, že v praxi sa niekedy vyskytujú prípady, kedy sú podávané písomné stanoviská obsahujúce aj pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, považujeme za vhodné, aby v záujme zvýšenia hospodárnosti a efektívnosti konania správny orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadol. Neprihliadnutie však nemôže spočívať v tom, že správny orgán bude pripomienku úplne „ignorovať“. Neprihliadnutie na pripomienku spočíva v tom, že správny orgán sa nebude vyrovnávať v rozhodnutí s obsahom pripomienky, ale bude musieť v rozhodnutí odôvodniť, prečo sa pripomienka zjavne netýka navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu a za účelom preskúmateľnosti rozhodnutia teda považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol, na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti meritórnemu rozhodnutiu podať odvolanie.

Aj v odvolacom konaní podľa tretej časti zákona považujeme za vhodné zakotviť možnosť príslušného orgánu neprihliadnuť na pripomienky a námietky ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku príslušný orgán v odvolacom

konaní neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti rozhodnutiu o odvolaní podať žalobu v rámci správneho súdnictva.

Návrhy reagujúce na negatívnu prax pri participácii verejnosti v konaniach podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

1. Vypustenie práva verejnosti podať odvolanie aj v prípadoch, ak verejnosť nebola účastníkom prvostupňového konania

Navrhujeme zo zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vypustiť ustanovenie § 24 ods. 4, ktoré znie „*Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len "rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní"), alebo proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takého odvolania považuje pätnásty deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 6. Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.*“.

Odôvodnenie:

Ide o ustanovenie, ktoré absolútnym spôsobom prelamuje zásadu, že iba účastník prvostupňového konania má právo podať voči prvostupňovému rozhodnutiu riadny opravný prostriedok. Podľa našich znalostí, takéto oprávnenie nemá žiadny iný subjekt v administratívnych konaniach podľa osobitných predpisov.

Zároveň, podľa našich znalostí, ide o právo verejnosti, ktoré sa v praxi najviac zneužíva na obštrukčné konanie zo strany verejnosti, čo následne spôsobuje paušálne označovanie členov verejnosti ako „výpalníkov“.

Na riešenie námietok, pripomienok či predkladanie dôkazov pre účastníkov konania, vrátane verejnosti, slúži prvostupňové konanie. V ňom sa musí prvostupňový orgán s uvedenými úkonmi účastníkov konania vyrovnáť a zohľadniť ich. Druhostupňové konanie slúži na „opravu“ prvostupňového, nemôže ho paušálne nahrádzať, čo však uvedená právna úprava nezohľadňuje, vzhľadom k právu verejnosti svoje námietky vzniesť až v podanom odvolaní.

Uvedenú úpravu preto považujeme za nedôvodnú a vzhľadom k negatívnym konzekvenciám ktoré vyvoláva, ju navrhujeme vypustiť. Účel daného ustanovenia je možné naplniť štandardným spôsobom prostredníctvom mimoriadnych opravných prostriedkov.

2. Opatrenia proti zneužívaniu práv verejnosti

V ustanovení § 20 „Osobitosti konania.“ navrhujeme vložiť nové odseky 4 a 5, ktoré znejú:

„(4) Ak odôvodnené písomné stanovisko verejnosti podané podľa § 24 obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, príslušný orgán na takéto pripomienky neprihliadne. Príslušný orgán v odôvodnení rozhodnutia uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky verejnosti.

(5) Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tretej časti zákona podané dotknutou verejnosťou obsahuje pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, príslušný orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadne. V odôvodnení rozhodnutia príslušný orgán uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky a námietky dotknutej verejnosti. “

Odôvodnenie:

Vzhľadom na to, že v praxi sa niekedy vyskytujú prípady, kedy sú podávané písomné stanoviská obsahujúce aj pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie, považujeme za vhodné, aby v záujme zvýšenia hospodárnosti a efektívnosti konania správny orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadol. Neprihliadnutie však nemôže spočívať v tom, že správny orgán bude pripomienku úplne „ignorovať“. Neprihliadnutie na pripomienku spočíva v tom, že správny orgán sa nebude vyrovnávať v rozhodnutí s obsahom pripomienky, ale bude musieť v rozhodnutí odôvodniť, prečo sa pripomienka zjavne netýka navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu a za účelom preskúmateľnosti rozhodnutia teda považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol, na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti meritórnemu rozhodnutiu podať odvolanie.

Aj v odvolacom konaní podľa tretej časti zákona považujeme za vhodné zakotviť možnosť príslušného orgánu neprihliadnuť na pripomienky a námietky ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti, jej zmeny alebo ich vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku príslušný orgán v odvolacom konaní neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti rozhodnutiu o odvolaní podať žalobu v rámci správneho súdnictva.

Participácia verejnosti na živote v obci

Dôležitosť úlohy priamej demokracie na výkone samosprávy je vyjadrená aj v dokumente Rady Európy zo 16.11.2009 – Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve účasti na záležitostiach miestnych orgánov. V čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu sa zmluvné strany vyzývajú aby bolo každému v ich jurisdikcii poskytnuté právo zúčastňovať sa na

záležitostiach miestnych orgánov. Navrhujeme presadzovať prijatie tohto dodatkového protokolu Slovenskou republikou.

Zároveň navrhujeme zmeny a doplnenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení takto:

Povinné zverejňovanie návrhov uznesení a materiálov na rokovanie zastupiteľstva

V § 12 zákona sa dopĺňa ods. 12, ktorý znie:

„Ak zákon, štatút obce alebo rokovací poriadok obecného zastupiteľstva stanovujú povinné zverejnenie návrhu uznesenia alebo iného materiálu určeného na rokovanie obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli a webovom sídle obce alebo iným spôsobom v obci obvyklým, ak obec nemá zriadené webové sídlo, zverejnenie zabezpečí obecný úrad. Obecný úrad zabezpečí aj zverejnenie návrhov uznesení alebo iných materiálov podľa predchádzajúcej vety, ktoré predložili poslanci obecného zastupiteľstva.“

V § 12 ods. 4 znie:

„(4) Návrh programu zasadnutia obecného zastupiteľstva sa zverejňuje na úradnej tabuli obce, na webovom sídle obce alebo iným spôsobom v obci obvyklým, ak obec nemá zriadené webové sídlo aspoň päť pracovných dní pred zasadnutím obecného zastupiteľstva. Spolu s návrhom programu sa zverejňujú texty návrhov uznesení a všetkých materiálov určených na zasadnutie zastupiteľstva. Najneskôr do troch dní po zasadnutí zastupiteľstva sa rovnakým spôsobom zverejnia aj materiály a návrhy uznesení, ktoré boli predložené po lehote podľa prvej vety. Súčasne so zverejnením sa uvádza aj čas zverejnenia.“

Odôvodnenie

Navrhujeme doplniť do zákona o obecnom zriadení povinnosť obecného úradu zabezpečiť zverejnenie návrhov uznesení a iných materiálov určených na rokovanie zastupiteľstva, ktorých predchádzajúce zverejnenie vyžadujú všeobecne záväzné predpisy, štatút obce alebo rokovací poriadok obecného zastupiteľstva. Navrhujeme stanoviť, že táto povinnosť sa vzťahuje aj na návrhy predložené poslancami obecného zastupiteľstva. Poslanec má v zmysle zákona právo predkladať zastupiteľstvu návrhy. Niektoré návrhy však musia byť podľa zákona, štatútu obce alebo v zmysle rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva vopred zverejnené. Poslanec však nemá možnosť sám zverejňovať svoje návrhy na úradnej tabuli alebo webovom sídle obce. Preto navrhujeme aj v prípade poslaneckých návrhov túto povinnosť stanoviť obecnému úradu.

Zároveň navrhujeme predĺžiť minimálnu lehotu zverejňovania programu zastupiteľstva z doterajších troch kalendárnych dní na 5 pracovných dní a zároveň s programom zverejňovať aj návrhy uznesení a materiálov určených na rokovanie zastupiteľstva. Táto zmena prispeje k väčšej transparentnosti fungovania obecných zastupiteľstiev. Keďže v praxi dochádza k dopĺňaniu programu, navrhuje sa upraviť postup zverejňovania neskôr predložených

materiálov. Zároveň sa navrhuje povinné zverejnenie informácie o termíne zverejnenia príslušnej informácie.⁴

Inštitút spoločnej pripomienky verejnosti k návrhu nariadenia

V § 6 sa vkladá ods. 8, ktorý znie:

„Fyzické osoby a právnické osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo sídlo na území obce, môžu zaslať spoločnú pripomienku. Za spoločnú pripomienku sa považuje každá obsahovo totožná pripomienka zaslaná samostatne, ak je jej súčasťou splnomocnenie tej istej fyzickej osoby na zastupovanie pripomienkujúcich osôb. Ak spoločnú pripomienku zaslalo aspoň 100 fyzických osôb alebo právnických osôb, udelí zastupiteľstvo splnomocnenému zástupcovi slovo na rokovaní obecného zastupiteľstva v tej časti rokovania, ktorého sa pripomienka týka. Časový limit na vystúpenie splnomocneného zástupcu je najmenej desať minút.“

Odôvodnenie

Podľa súčasne právnej úpravy obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia.⁵ Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach.⁶

Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na webovom sídle obce v tej istej lehote. Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.⁷

⁴ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/515/hromadne-pripomienky/COO-2145-1000-3-2079818>

⁵ Nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

⁶ Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

⁷ Takýto postup sa neuplatní v prípade ohrozenia, mimoriadnej udalosti, odstraňovania následkov mimoriadnej udalosti, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku.

Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená.⁸ Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. (§ 6 ods. 1 až 7 zákona o obecnom zriadení)

Zákon o obecnom zriadení umožňuje pripomienkovať návrhy nariadení zo strany fyzických a právnických osôb. Pripomienkou možno v určenej 10 dňovej lehote od vyvesenia uznesenia navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to jeho doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.

Uvedená možnosť pripomienkovania navrhovaných všeobecne záväzných nariadení v súlade s § 6 ods. 4 zákona o obecnom zriadení nie je v podmienkach slovenskej samosprávy zo strany obyvateľstva dostatočne využívaná. Je teda žiaduce zvyšovať u obyvateľstva právne vedomie o možnostiach zúčastňovania sa priamo na správe vecí verejných.

Uvedené zapájanie občianskej verejnosti do procesu tvorby obecnej normotvorby je mimoriadne dôležité najmä s ohľadom na skutočnosť, že obyvatelia obce sa v reálnom živote s normou, ktorá reguluje ich správanie v územnom obvode obce, spravidla oboznamujú až vo chvíli, keď ju príslušné orgány začnú voči nim uplatňovať. Avšak momentom, kedy sa na všeobecne záväznom nariadení uznieslo obecné zastupiteľstvo už vo všeobecne záväznom nariadení, nie je možné robiť žiadne zmeny, doplnky, príp. úpravy. Prijaté VZN možno následne meniť/rušiť iba právnym aktom rovnakej právnej sily, t.j. všeobecne záväzným nariadením. Z uvedeného dôvodu je nutné odmietnuť aj akékoľvek pokusy o prípadné zmeny už schváleného VZN ešte na tom istom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Z aplikačnej praxe sú známe viaceré prípady nerešpektovania takého obmedzenia a nedodržiavania riadneho legislatívneho postupu pri schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení.⁹

Zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov v § 10 ods. 4 ustanovuje tzv. hromadnú pripomienku k návrhom zákonov. Podľa tohto ustanovenia rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (ďalej len „hromadná pripomienka“). Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb. Ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, zoznam osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, možno predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom ako prostredníctvom portálu

Zákon č. 302/2001 o samosprávnych krajoch v § 8 ods. 8 ustanovuje tzv. spoločnú pripomienku pri tvorbe všeobecne záväzných nariadení. Podľa tohto ustanovenia fyzické osoby a právnické osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo sídlo na území samosprávneho kraja, môžu zaslať

⁸ Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovel a z akých dôvodov.

⁹ Komentár k zákonu o obecnom zriadení https://www.noveaspi.sk/products/lawText/13/32960/1/2#pa_6

spoločnú pripomienku. Za spoločnú pripomienku sa považuje každá obsahovo totožná pripomienka zaslaná samostatne, ak je jej súčasťou splnomocnenie tej istej fyzickej osoby na zastupovanie pripomienkujúcich osôb. Ak spoločnú pripomienku zaslalo aspoň 200 fyzických osôb alebo právnických osôb, udelí zastupiteľstvo splnomocnenému zástupcovi slovo na rokovaní zastupiteľstva v tej časti rokovania, ktorého sa pripomienka týka. Časový limit na vystúpenie splnomocneného zástupcu je najmenej desať minút.

Hromadná pripomienka je významný inštitútom, ktorý zabezpečuje účasť verejnosti na legislatívnom procese. Hromadná pripomienka ma logicky tým, že má hromadnú podporu väčšiu váhu ako individuálne pripomienky fyzických či právnických osôb. Z uvedeného dôvodu navrhujeme inštitút hromadnej pripomienky zaviesť aj v samospráve v súvislosti s tvorbou všeobecne záväzných nariadení obce. Zároveň by bolo vhodné upraviť aj právo zástupcu verejnosti vystúpiť na zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorý sa bude návrhom, ku ktorému hromadná pripomienka smeruje, zaoberať či už priamo v zákone o obecnom zriadení alebo v rokovacom poriadku OcZ.

Zverejňovanie všetkých podkladových informácií k legislatívnemu procesu v samospráve

Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky podrobnosti o procese tvorby právnych predpisov, o predbežnej informácii a legislatívno-technické pokyny zabezpečujúce systematickú a formálno-právnu jednotnosť právnych predpisov do ich podania Národnej rade Slovenskej republiky ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím uznesením. Toto uznesenie je pre predkladateľa právneho predpisu záväzné.

Vláda tieto pravidlá upravila v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky upravujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a postup ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska pri príprave, predkladaní a prerokúvaní

- a) návrhu zákona, podávaného vládou Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky, a to až do ich podania národnej rade,
- b) návrhu nariadenia vlády Slovenskej republiky), návrhu vyhlášky a návrhu opatrenia až po ich vyhlásenie.

Legislatívne pravidlá vlády v článku 10 upravujú „**Predbežnú informáciu**“:

„(1) Pred spustením tvorby návrhu zákona, v záujme informovania verejnosti a orgánov verejnej správy v dostatočnom časovom predstihu predkladateľ zverejní na portáli predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu zákona. Predbežná informácia sa vypracúva len k

návrhu zákona, ktorý sa predkladá do pripomienkového konania v lehote podľa čl. 13 ods. 6 a ktorý sa nevypracúva na základe vládou schváleného legislatívneho zámeru (čl. 11).

(2) V predbežnej informácii predkladateľ najmä stručne uvedie základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona¹) a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania. Predbežná informácia má spravidla jednu stranu.

(3) Vyjadrenie k predbežnej informácii sa zasiela prostredníctvom portálu v lehote určenej predkladateľom.“

Legislatívne pravidlá vlády v článku 11 upravujú „**Legislatívny zámer**“:

„(1) Legislatívny zámer vypracúva predkladateľ pred prípravou návrhu nového zákona, ktorým sa má upraviť oblasť spoločenských vzťahov doteraz právom neupravenú, návrhu zákona podstatne novelizujúceho platný zákon, návrhu zákona s výrazným hospodárskym a finančným dosahom alebo, ak o tom rozhodne vláda. Povinnosť vypracovať legislatívny zámer sa nevzťahuje na návrh zákona, pri ktorom sa uskutočňuje skrátené pripomienkové konanie podľa čl. 13 ods. 7 alebo podľa čl. 15.

(2) Pri príprave a predkladaní legislatívneho zámeru sa postupuje podľa Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Súčasťou legislatívneho zámeru je doložka zlučiteľnosti (príloha č. 2).

(3) Legislatívny zámer obsahuje najmä zhodnotenie platnej právnej úpravy a určenie cieľov, ktoré má nová právna úprava plniť, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona, 1) ako aj zhodnotenie vplyvov na rozpočet verejnej správy, vplyvov na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov²) (ďalej len „jednotná metodika“) formou doložky vybraných vplyvov a analýz vplyvov (ďalej len „doložka vybraných vplyvov“). Doložka vybraných vplyvov k legislatívnemu zámeru sa predkladá ako jeho samostatná súčasť.

(4) Legislatívny zámer schválený vládou je pre predkladateľa záväzným podkladom na vypracovanie návrhu zákona.“

Podľa vzoru legislatívneho procesu pri tvorbe zákonov navrhujeme zaviesť povinnosť obce v rámci vydávania všeobecne záväzných nariadení a vyhlášok zverejňovať obdobu predbežnej informácie resp. zámeru vydať tieto všeobecne záväzné akty. Navrhujeme, aby každá obec tieto informácie zverejňovala v samostatnej sekcii na svojom webovom portáli a na úradnej tabuli obce. Zmyslom uvedeného opatrenia by bolo v záujme informovanie verejnosti a iných dotknutých orgánov pred spustením tvorby všeobecne záväzného aktu miestnej samosprávy v dostatočnom časovom predstihu zverejniť predbežnú informáciu o pripravovanom zámere, tak aby mala verejnosť možnosť oboznámiť sa obsahom zámeru miestnej samosprávy a pripraviť si vlastné návrhy vopred. Opatrením by sa zamedzilo situácii, kedy sa o podstate navrhovaných zmien v obci verejnosť dozvie na rokovaní zastupiteľstva.

Návrh legislatívneho zakotvenia participatívneho rozpočtu do právneho poriadku SR

Participatívny rozpočet (ďalej aj ako „PR“) je procesom dobrovoľnej, priamej a univerzálnej demokracie, v rámci ktorej môžu obyvatelia určitého miesta či oblasti (obce, mestá, samosprávne kraje) či členovia komunít, združení a verejných či neverejných inštitúcií diskutovať a rozhodovať o využití časti rozpočtu resp. o jeho výdajovej alebo príjmovej stránke.

PR je jedným z významných spôsobov realizácie priamej demokracie zo strany obyvateľov a zároveň je efektívnym nástrojom zapojenia verejnosti do rozhodovacích procesov. Už samotná realizácia PR umožňuje verejnú kontrolu verejnoprospešných projektov. Jeho prínos je v demokratickej spoločnosti nepopierateľný, čo dokazujú aj skúsenosti z iných krajín, v ktorých bol zavedený.

PR je bezpochyby prínosom pre spoločnosť, otáznou však je, či je nevyhnutné tento inštitút zakotviť priamo v právnom poriadku jednotlivých štátov, alebo postačuje jeho podzákonná právna úprava napr. úprava v nariadeniach alebo usmerneniach vlády, prípadne v nariadeniach alebo uzneseniach orgánov územnej samosprávy.

Súčasná právna úprava v právnom poriadku SR

V slovenskom právnom poriadku PR nie je priamo zakotvený. Právna úprava na Slovensku explicitne neupravuje právo občanov, občianskych združení či neziskových organizácií podieľať sa na tvorbe PR, na druhej strane však túto spoluprácu nevylučuje.

Mnohé obce a vyššie územné celky (ďalej aj ako „VÚC“) participatívne rozpočtovanie uskutočňujú. Vzniká však otázka, na základe akého právneho rámca obce a VÚC pri participatívnom rozpočtovaní postupujú. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*

Pravidlá rozpočtovania obcí a VÚC sú upravené v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej ako zákon o obecnom zriadení), v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (ďalej ako zákon o samosprávnych krajoch) a v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“).

Obec pri výkone samosprávy okrem iného zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce.¹⁰ (§ 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení)

¹⁰ Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. Obec môže na plnenie svojich úloh použiť návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov. Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu. Použitie štátnej dotácie je preskúmateľné štátnym orgánom podľa osobitných predpisov. Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytnúť štátnu dotáciu. Obec môže svoje úlohy financovať aj z prostriedkov združených s inými obcami, so

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, a tiež aj schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce. V rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta. (§ 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení)

Základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Obec zverejní návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce. Prebytky rozpočtu obce možno previesť do mimorozpočtového peňažného fondu obce alebo do rozpočtu obce na ďalší kalendárny rok. (§ 9 zákona o obecnom zriadení)

Základom finančného hospodárenia VÚC je rozpočet, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka.¹¹

Návrh rozpočtu samosprávneho kraja musí byť pred schválením najmenej 15 dní verejne prístupný, aby sa mohli o ňom vyjadriť obyvatelia samosprávneho kraja, ako aj ten, kto má na území samosprávneho kraja nehnuteľný majetok, ďalej aj ten kto je na území samosprávneho kraja prihlásený na prechodný pobyt, a tiež ten, kto má na území samosprávneho kraja ako cudzinec povolený dlhodobý pobyt. Uvedené platí aj o návrhu záverečného účtu samosprávneho kraja. (§ 9 ods. 1 – 4 zákona o samosprávnych krajoch).

Zastupiteľstvu je vyhradené rozhodovať o základných otázkach samosprávneho kraja, a to okrem iného schvaľovať rozpočet samosprávneho kraja a jeho zmeny, kontrolovať čerpanie rozpočtu a schvaľovať záverečný účet samosprávneho kraja. V rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať predseda. (§ 11 ods. 2 písm. d) zákona o samosprávnych krajoch)

Postavenie rozpočtu obce a rozpočtu VÚC, jeho tvorbu a obsah, pravidiel rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovňovania medzi obcami a VÚC, vzťahy k štátnemu rozpočtu a ďalšie otázky upravujú osobitné zákony, ktorými sú zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) a zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

samosprávnymi krajinami a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami. Obec si môže na plnenie svojich úloh zriadiť mimorozpočtové peňažné fondy. Na plnenie úloh spoločných pre viac obcí alebo z iného dôvodu môžu obce zriadiť spoločný fond. (§ 7 ods. 1-6 zákona o obecnom zriadení)

¹¹ Samosprávny kraj financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

Rozpočet obce a rozpočet VÚC je základným nástrojom finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku, ktorým sa riadi financovanie úloh a funkcií obce a VÚC v príslušnom rozpočtovom roku. Rozpočet obce a rozpočet VÚC je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy. (§ 4 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Rozpočet obce a rozpočet VÚC vyjadruje samostatnosť hospodárenia obce a VÚC. Obsahuje príjmy a výdavky, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy k právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom pôsobiacim na území obce alebo VÚC, ako aj k obyvateľom žijúcim na tomto území vyplývajúce pre ne zo zákonov a z iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zo všeobecne záväzných nariadení obce a všeobecne záväzných nariadení VÚC, ako aj zo zmlúv. Rozpočet obce a rozpočet VÚC zahŕňa aj finančné vzťahy štátu k rozpočtom obcí a k rozpočtom VÚC. (§ 4 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Rozpočet obce obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce, to neplatí, ak obecné zastupiteľstvo obce s počtom obyvateľov do 2 000 rozhodne o neuplatňovaní programu obce. Rozpočet VÚC obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude VÚC realizovať z výdavkov rozpočtu VÚC. (§ 4 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Z rozpočtu obce a VÚC sa môžu poskytovať dotácie právnickým osobám, ktorých zakladateľom je obec alebo VÚC, a to na konkrétne úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja daného územia. (§ 7 ods. 2 a § 8 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Inej právnickej osobe a tiež fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo VÚC alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce alebo VÚC, alebo poskytujú služby obyvateľom obce alebo VÚC, môže obec/VÚC poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce/VÚC len na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti. Mestské časti Bratislavy a Košíc môžu poskytnúť dotácie na celom území mesta. (§ 7 ods. 4 a § 8 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

V rozpočte obce/VÚC na príslušný rozpočtový rok sa tieto prostriedky rozpočtujú na konkrétnu akciu, úlohu alebo účel použitia prostriedkov. Podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom obce/VÚC a ich poskytnutím nemožno zvýšiť celkový dlh obce/VÚC. (§ 7 ods. 6 a § 8 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Právnickej osobe možno poskytnúť dotáciu z rozpočtu obce/VÚC len vtedy, ak táto právnická osoba nemá právoplatne uložený trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie alebo trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie. (§ 7 ods. 7 a § 8 ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

Podľa § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení kontrolnej činnosti podliehajú okrem obecného úradu a rozpočtových a príspevkových organizáciách zriadených obcou a právnických osôb, v ktorých má obec majetkovú účasť, a iných osôb, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie, a to v rozsahu dotýkajúcom sa tohto majetku, aj osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci, či nenávratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy) v rozsahu nakladania s týmito prostriedkami. Aj podľa § 19c ods. 2 písm. d) zákona o samosprávnych krajoch kontrolnej činnosti podliehajú osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu samosprávneho kraja účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v rozsahu nakladania s týmito prostriedkami.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že v zákone o obecnom zriadení, v zákone o samosprávnych krajoch, v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy nie sú zakotvené podrobné pravidlá participatívneho rozpočtovania. Finančné prostriedky sa právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom v rámci realizovania PR tak poskytujú najčastejšie prostredníctvom dotácií. Poskytovanie dotácií je upravené v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy. V praxi ide o pomerne zložitú schému poskytovania finančných prostriedkov. Uvedené potvrdzuje aj skutočnosť, ktorá vyvstala v rámci realizácie pilotných projektov, kde ich realizátori uvádzali ako jeden z najväčších problémov realizácie projektu práve omeškanie platieb zo strany donora, ktorý ich na jednotlivé projekty poskytoval práve formou dotácie. V mnohých projektoch táto skutočnosť značne sťažila ich realizovanie. V budúcnosti môže omeškanie platieb zo strany obce alebo VÚC v praxi mať za dôsledok aj zlyhanie realizácie celého projektu, prípadne časti projektu.

Preto sme toho názoru, že zakotvenie jasných a transparentných pravidiel participatívneho rozpočtovania priamo v zákone má svoj význam aj vo vzťahu k samotnej realizácii verejnoprospešných projektov.

Príklady právneho zakotvenia PR v zahraničí

V prípade zakotvenia PR do právneho poriadku SR by na Slovensku išlo o nový prvok v legislatíve. V zahraničí sú však už známe viaceré príklady úspešného príbehu tohto nástroja participatívnej politiky, napriek tomu, že zakotvenie PR v právnom poriadku v iných krajinách

je stále skôr raritou ako pravidlom. Právny základ PR majú zakotvený napr. v Peru¹², Poľsku¹³, Portugalsku¹⁴ či Taliansku¹⁵, čo ale neznamená, že v iných štátoch sa participatívne

¹² Zákon o PR (Law 29,298), načrtáva fázy participatívneho rozpočtovania na regionálnej, provinčnej a okresnej úrovni a Úrad pre verejné financie na Ministerstve hospodárstva a financií tento proces ďalej rozvíja vo svojich usmerneniach pre rok 2010, ktoré boli zaslané všetkým vládam na nižšej ako národnej úrovni. Väčšina procesov sa riadi týmito pravidlami:

- Po výzve na účasť na participácii a po registrácii účastníkov sa tieto fázy ďalej rozvinú do zapojenia zúčastnených agentov tzv. PAs. Táto fáza pozostáva väčšinou z workshopov, počas ktorých sú zúčastnení agenti vyškolení, prechádzajú si plány regionálneho alebo miestneho rozvoja, študujú, ktoré projekty boli v predchádzajúcom období schválené a financované.
- Po seminároch zameraných na odbornú prípravu, orgány na nižšej ako národnej úrovni požiadajú účastníkov o predloženie návrhov projektov. Pred tým ako boli uverejnené nové usmernenia, tieto projekty boli prvýkrát predložené a prediskutované na plenárnom zasadnutí PAs. Po novom sú návrhy prijímané a technický tím ich najskôr hodnotí a potom predloží ich zoznam zúčastneným agentom na finálnom stretnutí.
- Na záverečnom workshope účastníci preskúmajú a prediskutujú navrhované investičné projekty a pristupujú k ich schváleniu. Orgány zvyčajne predkladajú projekty s najvyšším skóre, za ktoré potom účastníci hlasujú. Nakoniec na tomto finálnom zasadnutí PAs sa vyberú projekty na nasledujúci fiškálny rok a zvolí sa dozorný výbor.

¹³ Poľská legislatíva až do roku 2018 neobsahovala právne predpisy, ktoré by sa priamo týkali formalizovaného aspektu participatívneho rozpočtovania. Základným podkladom umožňujúcim zapojenie miestnych obyvateľov do procesu rozhodovania o rozpočtových výdavkoch miestnej samosprávy bolo ustanovenie, podľa ktorého „miestne zákonodarné orgány majú právomoc konzultovať s miestnymi obyvateľmi oblasti hlavných problémov obce“. Konzultácie s obyvateľmi sa tak považovali za formu participatívneho rozpočtovania. Zmeny zavedené zákonom z 31. januára 2018 sa týkali uznania PR ako „osobitnej formy sociálnych konzultácií“. V súlade s týmto zákonom obyvateľia každoročne v rámci PR prostredníctvom priameho hlasovania rozhodujú o časti výdavkov z rozpočtu obce, ktoré sú potom súčasťou uznesenia obce o rozpočte obce. Zásadný význam, ktorý zabezpečuje spoľahlivosť procesu, je ustanovenie, že miestne orgány nemôžu v rámci rozhodovania o návrhu uznesenia o rozpočte odstrániť alebo do značnej miery zmeniť a doplniť úlohy vybrané v rámci občianskeho (participatívneho) rozpočtu. Okrem toho boli zavedené nariadenia týkajúce sa väčších miest, v ktorých je vytvorenie PR povinné. Zaručená minimálna výška finančných prostriedkov, ktoré sa majú minúť v rámci PR, by nemala byť nižšia ako 0,5% výdavkov obce, zahrnutých v poslednej predloženej správe o rozpočte. Miestny orgán špecifikuje formálne požiadavky, ktoré musia predkladané projekty dodržiavať, napr. počet podpisov obyvateľov podporujúcich daný projekt, zásady posudzovania predložených projektov, technickú uskutočniteľnosť, formálne náležitosti, ako aj zásady hlasovania, a ďalšie. Základným problémom v Poľsku je relatívne nízka tendencia Poliakov zúčastňovať sa na miestnych aktivitách. Výsledkom je pomerne malá skupina obyvateľov, ktorí sa zúčastňujú uvedených diskusií alebo konzultácií v počiatočnej fáze predkladania projektov. Konečnou fázou celého procesu je hlasovanie. V závislosti od veľkosti obce sa môže konať tradičným spôsobom alebo online spôsobom. O počte hlasov, ktoré sa majú zapojiť do hlasovania, rozhoduje prijatá koncepcia o PR. V závislosti od predpokladaných kritérií sú projekty umiestnené do rebríčka, kde sú umiestňované projekty, ktoré získali najväčší počet hlasov.

¹⁴ Jedným z európskych lídrov v participatívnom rozpočtovaní je aj Portugalsko s približne štyridsiatimi percentami samospráv, ktoré PR implementovali. V roku 2008 Portugalsko ako prvá európska krajina zaviedlo PR na úrovni hlavného mesta Lisabon a v roku 2016 spustilo PR na národnej úrovni ako vôbec prvá krajina na svete. Dôležitosť PR pre miestnych obyvateľov odzrkadľuje portugalské mesto Cascais, kde viac obyvateľov odovzdalo svoj hlas v rámci hlasovania v PR ako v komunálnych voľbách. Mestská rada v Lisabone prijala 9. júla 2008 „Chartu zásad“ PR, v ktorej uznala potrebu „pokračovať smerom ku komplexnému modelu účasti občanov, (...) ktorý je symbolom nového spôsobu riadenia mesta.“ Následne bol v návrhu 833/P/2008b štruktúrovaný postup spolurozhodovania pre projekty až do výšky 5 miliónov EUR, čo zodpovedá približne 5,4% objemu financií. Charta zásad PR bola jedným z prvých zverejnených dokumentov, kde boli stanovené pravidlá procesu prijímania PR. Portugalsko je prvá krajina v Európe, ktorá sa prispôbila participatívnej politike pôvodne vyvinutej v Latinskej Amerike v období, keď mali ostatné hlavné mestá Európy (Rím, Paríž a Londýn) skúsenosti s pilotnými projektmi iba na mestskej a samosprávnej úrovni.

rozpočtovanie neuskutočňuje. Práve naopak, v mnohých krajinách ide o bežne zaužívaný proces, ktorý je najčastejšie upravený ako proces schvaľovania PR na lokálnej úrovni.

Tvorba PR vo väčšine krajín na svete vo veľkej miere závisí od politickej vôle reprezentantov moci v konkrétnej krajine implementovať a rozvíjať tento nástroj priamej demokracie. Rozdiel medzi "pôrodnosťou" a „úmrtnosťou“ participatívneho rozpočtovania vo svete je síce pozitívny, ale stále nepostačujúci na to, aby sa PR dôkladnejšie/intenzívnejšie presadil vo svete. **Niekoľko nasledujúcich rokov bude rozhodujúcich pre hľadanie spôsobov vytvorenia vhodného právneho rámca, či už záväzného alebo motivačného, s cieľom konsolidovať procesy participatívneho rozpočtovania.** Hlavnou výzvou je vytvárať právne rámce, ktoré nemenia procesy participatívneho rozpočtovania do rutinných postupov, ale namiesto toho si vyžadujú nepretržité monitorovanie a kladenie dôrazu sa na tvorivosť a inovačnú schopnosť iniciatív zapojených do PR.¹⁶

Možnosti právnej úpravy PR na Slovensku

Pri zakotvení procesov týkajúcich sa PR musí byť zohľadnených niekoľko otázok, a to najmä

- určenie úrovne na ktorej bude legislatíva prijatá,
- určenie mechanizmov financovania projektov,
- politicko – ekonomické otázky,
- politickú a stranícku súťaž,
- otázky vzťahov medzi výkonnými a zákonodarnými orgánmi,
- oblasť občianskej spoločnosti a
- vzťahy medzi štátom a verejnosťou.

Pri uvažovaní o zakotvení PR v právnom poriadku SR je možných niekoľko scenárov:

¹⁵ V Toskánsku sa v roku 2005 začala rozsiahla diskusia o prvom zákone, ktorý mal upravovať princípy účasti občanov v rozhodovacích procesoch. Toskánsky región v roku 2007 schválil zákon č. 69 o účasti občanov, ktorý bol v roku 2013 zmenený zákonom č. 46 o participatívnych procesoch. Zákonom z roku 2007 sa vytvoril nezávislý regionálny Úrad pre participáciu (Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, APP), ktorého cieľom je výber, podpora a monitorovanie participatívnych procesov na území daného regiónu. Zákon tiež stanovil tzv. debat public, participačný nástroj odvodený z francúzskeho vnútroštátneho práva z roku 2002, ktorý bol navrhnutý tak, aby zapojil občanov do plánovania a realizácie významných verejných prác. Zákon zavádza účasť občanov na rozhodovacích procesoch ako nástroja výmeny názorov a uprednostňovania dialógu medzi stranami s rôznymi pohľadmi a názormi s cieľom zvýšiť kvalitu a účinnosť rozhodnutí, ktoré majú prijímať verejné orgány. Zákon predpokladá osobitné financovanie stimulačných participatívnych procesov a vytvorenie orgánu zodpovedného za dohľad a hodnotenie kvality participatívnych procesov v celom regióne. Zákon ďalej inštitucionalizuje využitie regionálnej verejnej diskusie na všetky práce/projekty/zásahy v týchto oblastiach: životné prostredie, územný rozvoj, sociálna oblasť, kultúra a hospodárstvo. V roku 2017 došlo k rozšíreniu právneho rámca o účasti na regionálnej úrovni na celoštátnu úroveň, pričom sa prijal dekrét o povinnom využití verejnej diskusie pri navrhovaní verejných infraštruktúr vo výške 200 000 až 500 000 000 EUR.

¹⁶https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf

- 1) Jednou z možností je ustanovenie PR v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v zákone č. 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch alebo v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ako jedného z foriem výdavkov obce resp. VÚC. Pri tomto modeli by bolo nevyhnutné zaviesť v zákone aj samotnú definíciu PR a explicitne ustanoviť splnomocnenie pre obce a VÚC, ktoré by mali možnosť určiť bližšie podmienky participatívneho rozpočtovania.
- 2) Ďalšou možnosťou je ustanovenie princípov participatívneho rozpočtovania v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom však nie všetky obce a VÚC by boli povinné tieto princípy aplikovať, iba tie, ktoré sa pre participatívne rozpočtovanie rozhodli.
- 3) Možno je aj ustanovenie PR v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy s vymedzením povinnosti pre všetky obce a VÚC PR v konkrétnej minimálnej výške a s konkrétnym procesom prijať a realizovať.
- 4) V podmienkach SR je možné uvažovať aj o zavedení štátneho povinného participatívneho rozpočtovania.

Návrh zakotvenia PR do právneho poriadku SR

Ako už bolo vyššie uvedené v prípade zakotvenia PR do právneho poriadku SR by išlo o nový prvok v našej legislatíve, ktorý sa vyznačuje určitými špecifikami. S ohľadom na skutočnosť, že nie všetky obce a VÚC už majú skúsenosť s PR sa nám ako najvhodnejší scenár zakotvenia PR do právneho poriadku SR javí jeho zakotvenie v zákone č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy ako možnosť zahrnutia finančných prostriedkov vyčlenených do PR do výdavkov obce a VÚC.

Konkrétne by išlo o doplnenie definície PR a tiež možnosti zahrnutia finančných prostriedkov poskytnutých na participatívne rozpočtovanie do výdavkov obce a VÚC.

Na základe vyššie uvedeného navrhujeme:

1. Doplniť § 2 o odsek d), ktorý by ustanovoval definíciu PR:

„Participatívny rozpočet tvoria finančné prostriedky z rozpočtu obce alebo z rozpočtu vyššieho územného celku, ktorý obec alebo vyšší územný celok vyčlení za účelom poskytnutia možnosti pre obyvateľov obce alebo obyvateľov vyššieho územného celku rozhodovať o využití takto vyčlenených finančných prostriedkov. Pravidlá prijímania a realizácie participatívneho rozpočtu si obec alebo vyšší územný celok upraví všeobecne záväzným nariadením. Participatívny rozpočet predstavuje zúčtovateľnú sumu finančných prostriedkov.“

2. Doplniť § 7, ktorý stanovuje výdavky obce o nasledujúci odsek:

„Právnickej osobe neuvedenej v odseku 2 a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce, alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať finančné prostriedky z participatívneho rozpočtu za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce.“

3. Doplniť § 8, ktorý stanovuje výdavky VÚC o nasledujúci odsek:

„Právnickej osobe neuvedenej v odsekoch 2 a 4 a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území vyššieho územného celku, alebo ktorí pôsobia, vykonávajú činnosť na území vyššieho územného celku, alebo poskytujú služby obyvateľom vyššieho územného celku, môže vyšší územný celok poskytovať finančné prostriedky z participatívneho rozpočtu za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením vyššieho územného celku.“

Z uvedeného návrhu vyplýva, že pre prvotné zakotvenie PR do právneho poriadku SR navrhujeme jeho vymedzenie v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v ktorom by bola upravená definícia PR a subjekty, ktoré sú oprávnené čerpať finančné prostriedky z PR. Ďalšie náležitosti a to najmä výšku finančných prostriedkov alokovaných v PR obce alebo VÚC, spôsobom prijímania PR, formu a spôsob rozhodovania o tom, ktoré projekty a subjekty budú z PR podporené, zákon ponecháva na obec a VÚC, ktoré si tieto otázky budú mať možnosť upraviť prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia.

Uvažovanie o legislatívnom zakotvení PR sa môže týkať rôznych úrovní štátnej správy a môže mať rôznu mieru konkrétnosti. O týchto otázkach však musí ešte v budúcnosti prebehnúť odborná diskusia. Nasledujúce roky budú rozhodujúce pre hľadanie spôsobov vytvorenia ideálneho právneho rámca PR, či už záväzného alebo dobrovoľného, a pre hľadanie spôsobov konsolidácie týchto procesov. Hlavnou výzvou je vytvárať právne rámce, ktoré nemenia participatívny charakter rozpočtovania do rutinných postupov, ale namiesto toho si vyžadujú nepretržité monitorovanie a odvolávanie sa na tvorivosť a inovačnú schopnosť týchto iniciatív. Preto by sa nastaveniu a implementačným procesom PR mala venovať osobitná pozornosť.

Zámerom navrhovanej legislatívy v bode 5 bolo vytvoriť právny rámec na zjednotenie postupu obcí a VÚC pri participatívnom rozpočtovaní. V oblasti PR je nevyhnutné, aby sa prax jednotiek územnej samosprávy zjednotila, aby pravidlá PR boli dostatočne jasné a transparentné. Na druhej strane je tiež nevyhnutné, aby legislatíva obce a VÚC príliš nezväzovala a nechala im pri PR „voľné ruky“, tak, aby financovanie projektov v rámci participácie nebolo odkázané na zložité dotačné schémy.

Do budúca by sa tak na základe postupu obcí a VÚC mohli prípadne prehodnotiť plusy a mínusy takto navrhnutého variantu, ktoré sa ukážu až na základe aplikačnej praxe.