

Analýza bariér v súčasnej legislatíve, ktoré majú negatívny vplyv na mieru participácie verejnosti na správe vecí verejných na všetkých úrovniach VS

autori / správu spracovali:

- Kristína Babiaková
- Ivana Figuli
- Imro Vozár

názov výstupu: **Analýza bariér v súčasnej legislatíve, ktoré majú negatívny vplyv na mieru participácie verejnosti na správe vecí verejných na všetkých úrovniach VS**

zadávateľ: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

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 vyhotovenia/spracovania: 2018

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Analýza bariér v súčasnej legislatíve, ktoré majú negatívny vplyv na mieru participácie verejnosti na správe vecí verejných na všetkých úrovniach VS

Autori: Kristína Babiaková, Imrich Vozár, Ivana Figuli

Zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Tento materiál je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Dielo vyhotovené v rámci národného projektu

**PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ
TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK**

ITMS kód projektu: 314011M298

Operačný program: OP Efektívna verejná správa

Autori súhlasia so zverejnením diela v elektronickej znalostnej databáze ÚSV ROS

Prístup 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 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 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 vyšetrowaní závažných káz a aby boli verejne prístupné rozhodnutia o trestnom stíhaní verejných funkcionárov,
- aby boli verejne dostupné aj informácie o predchádzajúcich pracovných skúsenostiach verejných činiteľov, vedúcich zamestnancov a nominantov do orgánov štátnych a samosprávnych firiem,
- aby boli všetky zmluvy zverejňované na jednom mieste v Centrálnom registri zmlúv, kde ich bude možné ľahko vyhľadávať,

V aplikačnej praxi je jednou z významných výziev prelomiť nesprávny výklad zákona o slobode informácií, keď povinné osoby odmietajú sprístupňovať informácie, pretože by tým vytvárali novú informáciu, hoci ide iba o vyhľadávanie viacerých požadovaných informácií. Úrady v poslednej dobe na tomto základe odmietajú mnoho žiadostí o informácie, a tým zamedzujú verejnosti kontrolovať a zapájať sa do správy vecí verejných.

Jednou z dlhodobo diskutovaných otázok je tiež informačná povinnosť 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.). Štát alebo samosprávy majú v týchto obchodných spoločnostiach často výlučnú majetkovú účasť alebo v nich majú rozhodujúci vplyv. V praxi často tieto spoločnosti odmietajú poskytovať informácie, pretože zastávajú názor, že hoci sú ich spoločníkmi štát alebo samospráva, ich hospodárenie je už hospodárením so súkromnými prostriedkami tejto spoločnosti. Podľa ich názoru nejde o hospodárenie s verejnými prostriedkami ani o nakladanie s majetkom štátu či samosprávy, čo by odôvodňovalo ich povinnosť sprístupniť informácie o ich hospodárení.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve

Petícia predstavuje ideálny nástroj pre občanov, ktorí chcú upozorniť na isté problémy týkajúce sa verejných záležitostí a vyvíjať nátlak na orgány verejnej správy, aby na poukázane problémy reagovali a riešili ich.

Petícia je však často sama o sebe nepostačujúca na dosiahnutie cieľa a je nutné ju kombinovať s inými aktivitami a zákonnými prostriedkami. Orgány verejnej správy totiž majú povinnosť sa petíciou náležite v zmysle zákona zaoberať, ale nemajú povinnosť jej vyhovieť.¹ Preto petícia sama o sebe nemá veľkú právnu silu. Proti negatívnemu vybaveniu petície nemajú občania k dispozícii opravné prostriedky. Ak si napríklad občania neželajú výstavbu diaľnice v istej lokalite mesta, ktorú využívajú na rekreačné účely, je nutné okrem petície sa zapojiť ako účastník konania do konkrétnych konaní povoľujúcich takúto stavbu a tam vzniesť svoje námietky. Účastníctvo v konkrétnych správnych konaniach zaručuje občanom konkrétne práva, prostredníctvom ktorých môžu efektívne brániť svoje záujmy.

Zo skúsenosti rôznych občianskych združení v oblasti ochrany životného prostredia vyplýva, že petície sú len jedným zo série nástrojov, ktoré je nutné využiť, aby požiadavky občanov boli efektívne presadené. Takým príkladom je aj kauza ťažby zlata v Detve, proti ktorej sa postavili miestni obyvatelia prostredníctvom svojho občianskeho združenia Podpoľanie nad Zlato. Petícia sama o sebe by rozhodne nebola stačila, aby ťažba zlata zabránila. Sprievodné mobilizačné akcie v Detve, teda využitie zhromažďovacieho práva pomohli vytvoriť ešte väčší nátlak na obec a rozprúdiť miestnu debatu. Ale iba zapojenie sa do konkrétnych povoľovacích konaní, v tomto prípade konania o určení dobývacieho priestoru pomohlo obyvateľom Detvy efektívne uplatňovať svoje práva.

Pri využití petície ako prostriedku na presadzovanie istého verejného záujmu si treba preto byť vedomý obmedzených možností, ktoré nám petícia poskytuje a vyžiť na presadenie daného cieľa aj iné zákonné možnosti.

Avšak zákonný rámec petícií je v súčasnej právnej úprave nastavený dostatočne jasne.

Problém nastáva s **realizáciou elektronických petícií**, keďže neexistuje štátny petičný systém a existujúce systémy (napr. changenet, ekoforum) nie sú ľahko dostupné verejnosti a nenapĺňajú ani zákonom predpokladané náležitosti. Rôzne občianske iniciatívy tiež majú vlastné ad hoc webové stránky venované len jednému konkrétnemu problému alebo oblasti.

Keďže existujúce portály nenapĺňajú vždy zákonom predpísané požiadavky, alebo na ich naplnenie je potrebné vykonať viacero krokov pri zadávaní petície, neexistuje žiaden bezpečný priestor pre občanov realizovať svoje právo. V praxi sme sa potom následne stáva, že príslušný štátny orgán odmietne uznať zozbierané podpisy v elektronickej petícii z dôvodu, že nespĺňali zákonné požiadavky (napr. neobsahovali presnú ulicu pobytu).

¹ Okrem prípadu, keď ide o petíciu, kde obyvatelia obce žiadajú o zvolanie referenda o odvolanie starostu.

Napr. na stránke www.petície.com nie sú všetky zákonom vyžadované náležitosti petície automaticky súčasťou podpisového formulára, ktorý sa zobrazí podporovateľom petície.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve

Ak pri zrode demokracie v 90. rokoch mali orgány verejnej správy problém s uplatňovaním a so správnu interpretáciou zhromažďovacieho práva, tak dnes môžeme konštatovať, že dnes je jeho chápanie a uplatňovanie v podstate bezproblémové.

S meniacim sa politickým kontextom však vyvstávajú nové interpretačné otázky. Zhromažďovacie právo bolo nedávno na pretrase v súvislosti so zhromaždeniami extrémistických a neonacistických skupín, ktoré podnecujú nenávisť a vedú k násilnostiam.

Tu vyvstáva otázka, či takéto zhromaždenia vopred zakázať, ak je jasné, čo bude predmetom zhromaždenia - teda šírenie nenávisťi a neonacistických ideológií.

Týmto problémom sa zaoberal aj článok v Pravde zo dňa 22.06.2015², kde sa vyjadrili aj viacerí experti:

„Súčasný zákon upravujúci právo na zhromažďovanie nedáva obciam právomoc zakázať podujatia, ktoré by mohli vyústiť do extrémistických prejavov. Obec aj polícia môžu zakročiť len v prípade, ak sa podujatie odkloní od účelu, za ktorým bol nahlásený. Teda až po tom, čo sa na zhromaždení začnú propagovať symboly, heslá či výroky zaváňajúce napríklad fašizmom či rasizmom. V tejto súvislosti odborník na extrémizmus Martin Kubík pripomína potrebu definovania extrémizmu aj v zákonoch.

Ústavný právnik Eduard Bárány však upozorňuje, že preventívne zásahy by sa mohli zneužiť. „Tu by som bol prívržencom následnej zodpovednosti za to, čo sa stalo, a u tých osôb, ktoré sa týchto činov dopustili,“ myslí si o možnosti obcí zakázať niektoré zhromaždenia.

„Toto nie je otázka zabránenia, ale následnej zodpovednosti. Identifikuje sa osoba, ktorá sa dopustila takéhoto prejavu a následne sa voči nej postupuje. Môže ísť až o trestnoprávne dôsledky,“ vysvetľuje Bárány spôsob, ako by sa malo proti extrémistom bojovať. Podľa neho by radikálov odradil väčší počet odsudzujúcich rozsudkov na nepodmienečné tresty. „Ja viem, že sa nepodari vždy a každého usvedčiť. Ani zlodejov neusvedčíte a nechytíte všetkých. Ale ten, kto by sa dopustil podobných prejavov, by si musel byť vedomý toho, že mu hrozí reálne riziko trestnoprávneho postihu,“ dodal právnik.

Na potrebu zmeny legislatívy upozornila pred pár dňami v denníku Pravda aj bratislavská mestská časť Staré Mesto, na ktorého území sa konal sobotný protest pravicových extrémistov. „Vzhľadom na priebeh zhromaždení dňa 20. júna, ako aj avizovaného pokračovania aktivít sa starosta mestskej časti Staré Mesto obráti na ministra vnútra, aby

² <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/359286-proti-extremizmu-sa-postavime-aj-prisnejsimi-zakonmi/>

hovorili o efektivite aktuálneho právneho stavu vykonávania zhromažďovacieho práva,“ uviedla Nora Gubková, hovorkyňa mestskej časti Staré Mesto.

Na otázku Pravdy, prečo mestská časť ani polícia nezasiahli počas vikendovej demonštrácie okamžite, keď odzneli prvé rasistické a fašistické prejavy, nám odpoved' mestskej časti ani policie v pondelok neprišla. „Minimálne po tom, čo bol na demonštrácii zaželaný pekný biely deň, bolo podľa mňa úplne zrejmé, že tento komentár má smerovať k určitej rasovej nenávisti. Ak tam boli vyjadrované názory, ktoré sú extrémistické, namierené proti určitej rase, etniku, tak si myslím, že boli dôvody na to, aby protest bol prerušený,“ mieni Zuzana Številová, právnička Ligy za ľudské práva.“

V praxi tiež opakovane vzniká problém, keď verejnosť nevie správne rozlíšiť, či ide usporiadať zhromaždenie alebo verejné kultúrne podujatie (podľa zákona č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach) a zodpovední pracovníci pri ohlasovaní neposkytnú dostatočnú súčinnosť. Ak totiž verejnosť miesto zhromaždenia ohlásí konanie verejného kultúrneho podujatia, je možné, že zodpovední pracovníci nebudú brať do úvahy zle urobené oznámenie a začnú konanie o priestupku proti usporiadateľovi, keď realizoval zhromaždenie bez predchádzajúceho ohlásenia.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov

Vo vzťahu k fungovaniu občianskych inštitúcií v SR, nielen občianskych združení, sa dlhodobo uvažuje nad potrebnými legislatívnymi zmenami.

Na jeseň 2016 spustili extrémistické a populistické politické sily zastúpené v Národnej rade Slovenskej republiky (ĽSNS a Sme rodina), za masívnej podpory im spriaznených konšpiračných médií (Slobodný vysielateľ, Zem a vek, Hlavné správy), cielený útok voči mimovládnyh organizáciám. V prvej fáze (okolo októbrovej schôdze NR SR) išlo o útok v troch oblastiach:

- politickej
- mediálnej
- legislatívnej.

Legislatívne návrhy z dielne politických strán Kotleba – Ľudová strana naše Slovensko (ĽSNS) a Sme rodina (lídra Borisa Kolára) nakoniec viedli k otvoreniu diskusie o pôsobení MVO v pléne NR SR. Táto diskusia jednoznačne ukázala, ako málo sú poslanci slovenského parlamentu zorientovaní v problematike občianskej spoločnosti, existencie a fungovania rôznych typov mimovládnych organizácií, ich financovania, ako aj legislatívy, ktorá túto oblasť upravuje.

V rámci parlamentnej debaty k návrhu zákona o lobbyingu (Sme rodina) a novele zákona o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospesné služby (ĽSNS) odznelo na margo mimovládnych organizácií množstvo klamlivých informácií a zavádzajúcich

údajov. Až na drobné výnimky ostali takmer všetky kritické výhrady vznesené voči existencii a činnosti tretieho sektora, ktoré odzneli v pléne NR SR i v médiách, bez adekvátnej reakcie – bez odpovede, či vysvetlenia.

Aj napriek tomu, že ani jeden z predložených návrhov zákonov nakoniec nezískal v parlamente potrebnú podporu, je jasné, že snaha o legislatívne obmedzenie priestoru pre mimovládne organizácie a diskreditácia tretieho sektora budú pokračovať. Predstavitelia ĽSNS a hnutia Sme rodina už v médiách avizovali, že v roku 2017 budú iniciovať legislatívnu úpravu „obmedzujúcu činnosť nadácií a občianskych združení financovaných zo zahraničia“.

Od otvorenia témy v NR SR (koncom roka 2016) pokračuje diskreditačná kampaň zameraná na kritické a spoločensky aktívne mimovládne organizácie v konšpiračných médiách. Tému tiež pravidelne otvárajú predstavitelia extrémistických politických strán (napr. video strany Kotleba ĽSNS, venované kritike MVO financovaných zo zahraničia, október 2017).

Znepokojujúce sú v tejto súvislosti aj niektoré vyjadrenia predsedu strany SMER-SD a predsedu vlády SR Róberta Fica. Ten sa k téme verejne vyjadril dvakrát. Prvýkrát po parlamentných voľbách (v marci 2016), keď konštatoval, že viac ako s politickou opozíciou musel bojovať s mimovládny sektorom. Druhýkrát sa téme venoval po stretnutí s maďarským premiérom V. Orbánom (v lete 2017), keď vyhlásil, že činnosť mimovládnych organizácií financovaných zo zahraničia predstavuje problém a bude potrebné sa tieto subjekty „lepšie“ pozrieť.

Často diskutovanou otázkou je tiež asignácia dane, ktorej prijímateľmi sú občianske združenia. Súčasne nastavená výška asignácie dane je často atakovaná, aby bola pri právnických osobách znížená na 1 – 1,5 %. Tiež sa opakovane uvažuje o zrušení asignácie dane a zavedení možnosti účtovať ako daňový výdavok dar mimovládnej organizácii.

Opakovane tiež bolo poukazované na nedostatočnú registráciu občianskych združení, z ktorej nebolo dostatočne jasné a aktualizované, kde majú združenia sídlo alebo kto je ich štatutárnym orgánom oprávneným konať v mene združenia. Ministerstvo vnútra SR preto začiatkom roka 2018 predložilo na medzirezortné pripomienkové konanie zákon o registri mimovládnych organizácií, ktorý by mal zabezpečiť vytvorenie jednotného registra pre mimovládne organizácie, teda aj občianske združenia. Zákon zatiaľ nebol schválený vládou ani parlamentom.

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.

Participácia verejnosti v zmysle zákona č. 71/1967 o správnom konaní

Správne orgány často zlyhávajú v kvalitnom odôvodňovaní svojich rozhodnutí. Účastník konania sa tak dostáva do situácie, kedy nerozumie prečo na základe istých skutočností a predložených dôkazov správny orgán dospel k takému záveru ako dospel a prečo sa nevysporiadal so všetkými námietkami vznesenými účastníkom konania.

Správne rozhodnutia sú často poznačené aj prílišným formalizmom, kedy správne orgány aplikujú právne normy bez zreteľa na konkrétnu situáciu a účel zákona.

Zle odôvodnené rozhodnutia a rozhodnutia, kde sa správny orgán nevysporiadal so všetkými námietkami účastníkov konania sú tak následne preskúvané súdom. Keďže súd vo väčšine prípadov nemôže napádané rozhodnutie zrušiť, vec vráti správnomu orgánu na ďalšie konanie, čo v mnohých prípadoch neúmerne predlžuje konanie a konanie sa vracia na správny orgán iba z formálnej stránky. Ochrana práv účastníkov konania tak nie je efektívna.

Participácia verejnosti na procese prípravy, tvorby a schvaľovania všeobecne záväzných právnych predpisov (legislatívny proces) a nelegislatívnych materiálov pripravovaných ústrednými orgánmi štátnej správy

Aktuálna legislatívna úprava postavenia verejnosti v procese prípravy tvorby návrhov právnych predpisov schvaľovaných vládou SR je postačujúca. Zatiaľ však nie je zrejmé, či prípadné **porušenia práv verejnosti v procese prípravy** budú súdy preskúmavať.

V lete 2017 podala organizácia VIA IURIS na Ústavný súd SR ústavnú sťažnosť, v ktorej namietala porušenie ústavných práv verejnosti pri schvaľovaní novely zákona o mimoriadnych opatreniach pri výstavbe diaľnic. Predmetná novela zákona bola v máji 2017 vládou a parlamentom schválená bez medzirezortného pripomienkového konania a teda aj bez účasti verejnosti. Celý legislatívny proces schvaľovania tejto významnej právnej normy, ktorá sa môže významne dotknúť vlastníckych práv občanov, od jej zverejnenia až po jej schválenie v parlamente, trval iba 9 dní.

Vynechanie medzirezortného pripomienkového konania je však možné len vo výnimočných prípadoch, ktoré by podľa zákona mali byť riadne odôvodnené. V schválenom materiáli však nebolo možné nájsť žiadny dôvod, ktorý by takýto špeciálny postup umožňoval.

V sťažnosti bolo okrem iného podrobne uvedené, prečo sťažovateľ podal sťažnosť priamo na ústavný súd a prečo neboli využité iné možnosti nápravy ako napr. žaloba na súd, podnet na prokuratúru, sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach. Ústavný súd sťažnosť v uznesení sp.zn. I. ÚS 557/2017 odmietol z dôvodu nedostatku právomoci na rozhodnutie (<https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/c28d3446-6f21-4dfd-87a8-e87da4c7b5ed/Rozhodnutie%20->

[%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEen%C3%A9ho%20prerokovania%20I.%20%C3%9AS%20552_2017.pdf\)](#)

Keďže ústavný súd v rozhodnutí len naznačil, že sťažovateľ mal k dispozícii iné účinné právne prostriedky, ale ich nijak nekonkretizoval, nie je zrejmé, aké prostriedky má verejnosť k dispozícii v prípade porušenia povinností štátu pri legislatívnom procese.

Do úvahy by v prípade porušenia práv verejnosti pri legislatívnom procese mohla prichádzať ešte možnosť uplatnenia prostriedkov v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci (§ 3, § 9, § 15 ods. 1 a § 16 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z.). Využitím uvedeného prostriedku nápravy môže sťažovateľ v prípade uznania opodstatnenosti jeho tvrdení dosiahnuť uznanie porušenia jeho práv, ochrany ktorých sa domáha v súčasnosti v konaní pred ústavným súdom, ako aj nápravu vo forme náhrady škody zahŕňajúcej aj nemajetkovú ujmu (§ 17 zákona č. 514/2003 Z. z.), či už prostredníctvom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky alebo príslušného všeobecného súdu (§ 4, § 15 ods. 1 a § 16 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z.)³.

V súvislosti s **preskúmateľnosťou nelegislatívnych dokumentov** prijímaných vládou SR je kľúčovým ustanovenie § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, podľa ktorého *uznesenia vlády nepodliehajú súdnejmu prieskumu*. Všetky nelegislatívne akty vlády sú prijímané vo forme uznesení.

Napriek uvedenému však vzniká otáznik nad ústavnosťou daného ustanovenia, keďže vláda opakovane prijíma uznesenia ako akty s normatívnymi účinkami, teda ako všeobecne záväzný akt (napr. Aktualizácia koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov Slovenskej republiky do roku 2030). Ak by súde zamietali žaloby na prieskum takéhoto druhu dokumentov na základe ustanovenia § 1aa zákona č. 575/2001 Z.z. mohlo by dôjsť k porušeniu ústavného práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 Ústavy SR. Vláda by tak mohla (v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR) vydávať uznesenia, ktorými by záväzne zasahovala do práv, povinností či právom chránených záujmov bez toho, aby jej uznesenia mohol preskúmať k tomu určený orgán – súd.

Vzhľadom k tomu, že z doterajšej praxe zatiaľ odpovede na nastolené otázky a problémy v preskúmateľnosti daných dokumentov nemáme, nie je zrejmé, či sa verejnosť aj reálne domôže ochrany svojich práv na súde v prípade, ak sú porušené jej práva zakotvené v zákone o tvorbe právnych predpisov.⁴

Otázniky opakovane vznikajú aj nad tým, **či a za akých podmienok je možné preskúmať proces prijímania nelegislatívneho dokumentu** vládou, keďže tento proces nie je

³ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 372/04

⁴ <http://www.viainuris.sk/napadli-proces-schvalovania-novely-zakona-mimoriadnych-opatreniach-pri-vystavbe-dialnic/>

predmetom zákonnej úpravy. V tejto súvislosti je na mieste uvažovať o zákonnej úprave procesu prijímania nelegislatívnych dokumentov vlády.

Ako problém je tiež vnímaná úplne nedostatočná úprava legislatívneho procesu v Národnej rade SR, kde verejnosť nemá žiadne relevantné možnosti, ako do tohto procesu vstúpiť. Z doterajšej praxe je pritom zrejmé, že účasť verejnosti na tvorbe zákonov je prospešná. Poskytuje totiž predkladateľom legislatívnych návrhov kritickú spätnú väzbu a prispieva tak k vyššej kvalite navrhovaných zákonov. Navyše, požiadavka na zabezpečenie účasti verejnosti na legislatívnom procese v parlamente je aj súčasťou Programového vyhlásenia vlády SR.

V tejto súvislosti by prichádzalo do úvahy vymedziť podpornú úpravu zákona o tvorbe právnych predpisov aj na poslanecké návrhy zákonov, vrátane pripomienkového konania s verejnosťou.

Na mieste by bolo tiež upraviť podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v parlamente tak, aby tieto nemohli ísť nad rozsah ustanovení, ktoré návrh zákona navrhuje upraviť. Napr. ak navrhovaná novela konkrétneho zákona obsahuje návrh úpravy konkrétnych ustanovení, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov by sa mali týkať len týchto konkrétnych ustanovení a nemali by mať možnosť navrhovať úpravu iných ustanovení nesúvisiacich s novelou.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené v II. čítaní v pléne národnej rady sú často rozsiahle, nie je časový priestor ich naštudovať, upravujú nesúvisiace ustanovenia a zásadne menia filozofiu navrhovaného zákona, bez ohľadu na doterajší priebeh legislatívneho procesu. Často pritom ide o účelové, „prílepkové“ pozmeňujúce návrhy, ktoré sú navrhované v prospech konkrétneho subjektu.

Poslanci by tak neprišli o svoju zákonodarnú iniciatívu a právomoc, pretože v prípade, ak by chceli využiť svoje právo a navrhnúť nové znenie zákona, mohli by využiť inštitút poslaneckého návrhu zákona. Ten by predložili do pripomienkového konania s verejnosťou a následne by prešiel diskusiou v parlamente.

Participácia verejnosti podľa medzinárodného Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor)

Problémy aktuálne neevidujeme.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

Problémy aktuálne nevidujeme.

Participácia verejnosti podľa zákona č.543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny

Vzhľadom k tomu, že účastníctvo verejnosti v konaniach podľa zákona o ochrane prírody bolo zakotvené ako jedno z prvých vôbec na Slovensku (od 1.1.2003, od nadobudnutia účinnosti zákona o ochrane prírody), väčšina problematických aspektov už bola v priebehu času vyriešená a v súčasnosti sa prax javí ako bezproblémová. Občianske združenia majúce vo svojich stanovách ako cieľ ochranu prírody a krajiny sa v prípade splnenia formálnych zákonných náležitostí stávajú účastníkmi príslušných konaní, čo je zo strany príslušných orgánov štátnej správy aj akceptované.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Aktuálna legislatívna úprava postavenia verejnosti v procesoch posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je dostatočná.

Problematickou sa javí byť aplikačná prax. Z poznatkov z praxe vyplýva, že verejnosť je v týchto procesoch často braná len formálne. Prax vo vzťahu k participácii dotknutej verejnosti v procesoch EIA je výstižne zhrnutá v „*Správe o ochrane práva na životné prostredie postupom orgánov verejnej správy pri povoľovaní výstavby malých vodných elektrární*“, ktorú vypracovala kancelária Verejnej ochrankyne práv v decembri 2016 a je dostupná tu: <http://www.vop.gov.sk/files/Spr%C3%A1va%20vodne%20elektrarne.pdf>

Problémom je aj podozrenie zo zneužívania aktuálnej širokej úpravy práv dotknutej verejnosti v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie zo strany niektorých špekulantských subjektov. Tieto vstupujú do množstva konaní bez ohľadu na vzťah k dotknutému miestu, bez ohľadu na znalosť miestnych pomerov, bez ohľadu na konkrétnu problematiku projektu a vlastné odborné zázemie. A ich stanoviská týkajúce sa rôznych konaní sa na seba nápadne podobajú. Iné ochranárske združenia posudzujú kontext prípadu, konkrétne plusy a mínusy posudzovaných projektov, rozporujú špecifické problematické riešenia a navrhujú na mieru šité alternatívy. V tejto súvislosti vyvstáva odôvodnená obava, že zákonodarca bude mať záujem na zúžení široko postaveného práva na účasť verejnosti v týchto konaniach. Hoci je európska legislatíva v tomto striktná a nedáva možnosť veľkých zmien, pokúšajú sa o úpravu v tomto smere opakovane poslanci svojimi poslaneckými návrhmi.

Participácia verejnosti na integrovanom povoloванні podľa zákona č. 39/2013 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia

Problémy aktuálne neevidujeme.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách (vodný zákon)

Proti niektorým z vyššie uvádzaných plánovacích dokumentov boli zo strany zainteresovanej verejnosti podané na súd správne žaloby. Konkrétne ide o „Návrh orientácie, zásad a princípov vodohospodárskej politiky do roku 2027“ a „Aktualizáciu Koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030“.

V oboch prípadoch sa argumentuje najmä nedostatkami vo vzťahu k posudzovaniu vplyvov týchto strategických dokumentov na životné prostredie podľa zákona EIA.

V prípade „Návrhu orientácie...“ sa proces posudzovania vplyvov na životné prostredie vôbec neuskutočnil.

V prípade „Aktualizácie koncepcie...“ sa síce proces posudzovania vplyvov na životné prostredie uskutočnil, avšak na schvaľovanie bol následne predložený dokument v inom znení, než v znení, v akom bol predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Zástupcovia verejnosti tiež poukazujú na to, že plánovacie procesy vykonané podľa vodného zákona v posledných rokoch (plány manažmentu povodia, vodný plán Slovenska, aktualizácia koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030) boli vykonané chaoticky a formálnym spôsobom.

V prípade „Návrhu orientácie, zásad a princípov vodohospodárskej politiky do roku 2027“ bol proces vykonaný tak, že medzirezortné pripomienkové konanie **bolo naplánované na obdobie v čase vianočných sviatkov** a konca roka 2014.

V prípade schvaľovania Vodného plánu Slovenska **súbežne** prebiehal proces SEA a proces podľa § 13 vodného zákona (plány manažmentu povodí sú podkladom a súčasťou vodného plánu Slovenska), čo vytváralo chaotický stav, kedy nebolo jasné, aký je rozdiel v daných procesoch.

V prípade verejnej diskusie k návrhu Vodného plánu Slovenska boli verejné diskusie naplánované spôsobom, kedy v prvej časti boli vykonané únavné prezentácie k jednotlivým súčastiam Vodného plánu Slovenska a až následne bola umožnená diskusia (po zhruba troch hodinách) a dotazy k vopred písomne podaným dotazom. Z verejnej prezentácie a diskusie nebol vypracovaný žiadny záznam.

V prípade povoľovania vodných stavieb - malých vodných elektrární – a posudzovania ich vplyvov na životné prostredie, ako aj k schvaľovaniu už uvedenej „Aktualizácii Koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030“, na základe ktorej prebieha povoľovanie a výstavba malých vodných elektrární, boli významné pochybenia vo vzťahu k participácii dotknutej verejnosti výstižne zhrnuté v „*Správe o ochrane práva na životné prostredie postupom orgánov verejnej správy pri povoľovaní výstavby malých vodných elektrární*“, ktorú vypracovala kancelária Verejnej ochrankyne práv v decembri 2016 a je dostupná tu: <http://www.vop.gov.sk/files/Spr%C3%A1va%20vodne%20elektrarne.pdf>

Zo záverov uvedených v tejto Správe je možné vybrať:

- *Ochrana životného prostredia, ako dôležitý záujem spoločnosti, sa v konaniach často vybavila **formalisticky** a bez **skutočného naplnenia zmyslu**, na ktorý bola príslušným orgánom zverená právomoc.*
- *Práva účastníkov boli porušené, ak upozorňovali na nedostatky a orgán verejnej správy sa náležite s ich **námietkami nevysporiadal**, prípadne len odkázal na Koncepciu HEP. Takáto výrazná nadinterpretácia Koncepcie HEP ako argumentu, ktorého citovanie stačí na vysporiadanie sa s námietkami, je v rozpore s cieľom príslušných konaní. Nedostatočné vysporiadanie sa s pripomienkami bolo častým pochybením OVS. V zmysle Správneho poriadku musí OVS popri uvedení skutočností, ktoré boli podkladom na rozhodnutie, rovnako uviesť **akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov**. Túto povinnosť OVS veľmi často nespĺnili.*
- *Z hľadiska posudzovania vplyvov MVE na životné prostredie je zřejmé, že v niektorých prípadoch nedošlo k adekvátnemu informovaniu verejnosti o danom zámere a o jeho predpokladaných vplyvoch*

Participácia verejnosti podľa zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch

Problémom je nedostatočný prístup verejnosti k údajom zakotveným v jednotlivých programoch starostlivosti o les. Na horeuvedenom lesnom geografickom informačnom systéme sa verejnosť dostane len k parciálnym údajom, kompletne informácie v programov starostlivosti o lesy dostanú len registrovaní užívatelia (najmä odborní lesní hospodári).

Aj v prípade, ak je verejnosť účastníkom konania o schválení programu starostlivosti o lesy, nedostane sa k údajom z celého programu starostlivosti, vzhľadom k príslušným ustanoveniam zákona o lesoch

§ 41

...

(13) Návrh programu starostlivosti schvaľuje orgán štátnej správy lesného hospodárstva po záväznom vyjadrení 57) dotknutých orgánov štátnej správy, ktorým kontrolujú splnenie pripomienok a požiadaviek uplatnených podľa odseku 8, rozhodnutím, ktorého prílohou je program starostlivosti. Ak predložený návrh obsahuje nedostatky, ktoré zabraňujú jeho schváleniu, vráti ho vyhotovovateľovi programu starostlivosti a určí požiadavky alebo podmienky, po splnení ktorých možno program starostlivosti predložiť na jeho schválenie. O schválení programu starostlivosti rozhodne najneskôr do jedného roka od začatia konania o vyhotovení programu starostlivosti; ministerstvo môže v odôvodnených prípadoch túto lehotu predĺžiť. Účastníkom konania a zúčastneným osobám sa doručuje len oznámenie o schválení programu starostlivosti. Odvolanie proti rozhodnutiu o schválení programu starostlivosti nemá odkladný účinok; účastník konania sa môže odvolať len v tej časti, ktorá sa ho týka.

...

(17) Súčasti programu starostlivosti podľa § 40 ods. 3 písm. f) a g) sa účastníkom konania, zúčastneným osobám a tretím osobám, s výnimkou správcu informačného systému lesného hospodárstva (§ 45 ods. 2), môžu poskytovať len so súhlasom vlastníka a obhospodarovateľa lesa.

Ďalším problémom je, že niektoré postupy podľa zákona o lesoch nepodliehajú schvaľovacej procedúre a nie je možné ju zo strany verejnosti nijakým spôsobom ovplyvniť. Ide najmä o vykonávanie náhodnej ťažby, ktorá sa vykonáva v prípadoch, ak les zasiahne nejaký škodlivý činiteľ a je potrebné choré stromy vyrúbať, aby neboli ohrozené zdravé stromy. Výrub sa musí v zmysle zákona uskutočniť v krátkom čase, obhospodarovateľ lesa má len povinnosť informovať príslušný orgán lesného hospodárstva. Pri tomto postupe tak neexistuje žiadna kontrola (ani zo strany verejnosti, ani zo strany príslušných a dotknutých orgánov štátnej správy) a v praxi často vzniká podozrenie, že sa táto možnosť zneužíva.

Ďalším problémom je, že zákon o lesoch do veľkej miery reguluje aj obhospodarovanie lesov v chránených územiach, ktoré sú vyhlásené podľa zákona o ochrane prírody. Verejnosť však má len veľmi malé možnosti, ako ovplyvniť reálne vykonávanie ťažby dreva a to aj v chránených územiach. Z danej skutočnosti vyplýva veľká nespokojnosť verejnosti so stavom lesov najmä v chránených územiach, ktorá sa prejavuje napr. takýmto spôsobom - www.mysmeles.sk.

Participácia verejnosti v zmysle zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší

V praxi má SR problém dodržiavať národnú a európsku legislatívu ochrany ovzdušia.

VIA IURIS v súčasnosti zastupuje verejnosť vo veci žaloby voči Integrovanému programu na zlepšenie kvality ovzdušia, ktorú prijal OÚ BA.

Z tlačovej správy VIA IURIS: „*Trinášť žalobcov podalo na bratislavskom krajskom súde žalobu na Okresný úrad Bratislava namietajúc jeho materiál s názvom Integrovaný program na zlepšenie kvality ovzdušia. Podľa žalobcov je bratislavský program vypracovaný nedostatočne a v rozpore s platným slovenským zákonom o ovzduší i európskou smernicou.*“⁵

Ďalšou kauzou ilustrujúcou neschopnosť štátnych organov efektívne chrániť kvalitu ovzdušia je dlhodobé a intenzívne znečisťovanie prevádzkou papierní MONDI SCP v Ružomberku. Verejnosť sa dlhodobo snaží ovplyvňovať rozhodovacie procesy pri povoľovaní a rozširovaní prevádzky, no neúspešne. Verejnosť poukazuje na dramatický zdravotný stav obyvateľstva:

http://www.ovzdušie.sk/images/stories/download/OVZDUSIE_ZDRAVIE_Ruzomberok.pdf

V predkladacej správe k Stratégii pre redukciu PM₁₀ sa konštatuje⁶:

„Hlavným dôvodom vypracovania stratégie je prekračovanie legislatívne stanovených limitných hodnôt imisii častíc PM₁₀ najmä v oblastiach s vysokou hustotou obyvateľstva, t.j. v mestách a obciach prevažne v zimnom období. Slovensko, tak ako rad ďalších európskych krajín je v procese infringementu vzhľadom k tomu, že neplní požiadavky Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.“

Zo systémového hľadiska je jednou z kľúčových otázok tiež to, prečo akékoľvek verejné politiky prijímané v oblasti ochrany ovzdušia nie sú predmetom konania SEA. Sme toho názoru, že aj táto oblasť by mala byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, čo zabezpečuje dôkladnejšie a profesionálnejšie vypracovanie dokumentov, ako aj jasné a transparentné konanie, ktoré umožňuje účasť verejnosti.

Ministerstvo životného prostredia SR na začiatku roka 2018 predložilo do pripomienkového konania návrh novely zákona o ovzduší, ktorá reaguje na povinnosť implementácie Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2016/2284/ES o znížení národných emisií určitých látok znečisťujúcich ovzdušie. Jednou z povinností stanovených implementovanou Smernicou pre Slovenskú republiku je prijatie tzv. Národného programu znižovania emisií s cieľom znížiť emisie škodlivých látok do ovzdušia. V rozpore s cieľmi Smernice však navrhovaná novela neupravuje záväznosť a následnú vymožitelnosť národného programu. Na základe navrhovaného znenia novely by národný program bol iba formálnym dokumentom bez reálneho dopadu na ovzdušie. Z toho dôvodu navrhujeme, aby bol národný program prijímaný vo forme záväzného dokumentu - vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR. Zároveň

⁵ <http://www.viaiuris.sk/obciana-zaluju-stat-vo-veci-nedostatocej-ochrany-ovzdušia/>

⁶ http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-152876?prefixFile=m_

navrhovaná novela nedostatočne upravuje možnosť verejnosti zúčastniť sa na tvorbe národného programu, čo je v rozpore s európskou legislatívou. Navrhujeme preto konkrétny proces, ktorý zabezpečí verejnosti možnosť aktívnej účasti na tvorbe programu. Je potrebné sledovať proces prijímania tejto novely v záujme toho, aby verejná politika, ktorá môže významne ovplyvniť kvalitu ovzdušia nebola len formálnym dokumentom, ale dokumentom ktorý bude mať silu aj niečo zmeniť.

Najvyšší správny súd ČR sa vo veci 6 As 288/2016 venoval preskúmaniu zákonnosti Programu zlepšování kvality ovzduší pro aglomeraci Ostravy, Karviné a Frýdku-Místku. Na základe kasačnej sťažnosti Najvyšší správny súd rozsudkom sp. zn. 6 As 288/2016 – 146 zo dňa 20. decembra 2017 **zrušil časti napádaného programu, pretože tento program neobsahuje zákonom a európskou legislatívou vyžadované náležitosti.**

Najvyšší správny súd ČR sa v citovanom rozhodnutí venoval aj tomu, či nezáväznosť programu na zlepšenie kvality ovzdušia môže mať vplyv na kvalitu plánovaných opatrení, ich merateľnosť, vykonateľnosť a kontrolovateľnosť.

Najvyšší správny súd ČR k tomuto uvádza: „*Najvyšší správny súd uvádza, že smernica o ovzduší vyslovene nevyžaduje, aby program kvality ovzdušia bol vydaný ako právne záväzný nástroj s účinkami voči všetkým jeho adresátom. Môže ísť rovnako dobre o koncepčný nástroj, ktorého charakter (prinajmenšom voči niektorým adresátom stanovených opatrení) je len odporúčajúci. Tým viac je potom potrebné klásť na jeho obsah zvýšené nároky, aby stanovené opatrenia bolo možné označiť za „náležité“ v zmysle smernice o ovzduší.*

Program ochrany ovzdušia preto svojou koncepciou musí poskytovať rozumné záruky, že stanovené opatrenia budú realizované v takých lehotách a takým spôsobom, že povedú k realizácii cieľa plánu, teda ku zníženiu znečistenia ovzdušia v aglomerácii na prípustné hodnoty v čase, ktorý bol na základe vykonanej analýzy vyhodnotený ako najkratšie možný.

Pokud by se v budoucnu ukázalo, že při zákonodárcem zvolené formě opatření obecné povahy bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti osobám stojícím vně státní správy nejsou, de lege lata, cíle směrnice o ovzduší splnitelné, bylo by možné uvažovat o tom, že směrnice o ovzduší nebyla v tomto aspektu do českého právního řádu řádně implementována, resp. že forma opatření obecné povahy není pro účel sledovaný směrnici o ovzduší použitelná. To by mohlo vést k přehodnocení přístupu správních soudů, včetně rušení takových opatření obecné povahy pro absenci jejich pojmových znaků, byly-li by pouze nezávazným a nefunkčním dokumentem. Takový závěr se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví za daného stavu jako předčasný, neboť – jak bude zřejmé z dalšího výkladu – odpůrce možnosti (resp. povinnosti), jež mu právní řád co do náležitostí obsahu Programu skýtá (resp. ukládá), nevyčerpal.“

Program na zlepšenie kvality ovzdušia stanovuje tiež veľa povinností pre obce (napr. povinnosť vybudovania cyklotrás, nákup nových autobusov), ale ich napĺňanie a dodržiavanie nie je vymožitelné.

Cieľom vypracovávania programov v zmysle smernice je zlepšenie kvality ovzdušia a to bude možné jedine vtedy, ak v ňom stanovené opatrenia budú pre osoby v ňom uvedené, záväzné. **V záujme záväznosti tohto dokumentu je v budúcnosti namieste uvažovať o presune kompetencií na ministerstvo životného prostredia, ktoré by na základe zákonného zmocnenia vydávalo program ako všeobecne záväzný predpis.**

Do úvahy tiež prichádza možnosť zavedenia podobného inštitútu ako je tzv. opatrenie všeobecnej povahy v Českej republike. Ide o akty, ktoré nie sú právnym predpisem ani rozhodnutím (Správni rád (500/2004 Sb.), § 171 a nasl.) V zmysle ustanovení správneho radu *povinnosť, ktorá je stanovená zákonom a jej rozsah je v medziach zákona určen opatrením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.* Vzhľadom na to, že obec má povinnosť v zmysle zákona o ovzduší opatrenia z programu realizovať a je priamo v programe uvedená, takýmto spôsobom by bolo možné dosiahnuť plnenia opatrení od obce. Proti tomuto postupu stojí časové hľadisko, keďže rýchlosť rozhodovania slovenských súdov je od polroka do 2 rokov v správnych veciach.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami

Z prezentovanej právnej úpravy je zjavné nedostatočné riešenie procesných náležitostí vo vzťahu k participácii verejnosti na príprave a schvaľovaní plánov manažmentu povodňového rizika. Nie je napr. jasné

- v akých lehotách môže verejnosť podať pripomienky
- či a ako sa nimi príslušné orgány musia zaoberať
- či existuje možnosť pripomienky prerokovať
- či existuje možnosť miestneho šetrenia na základe podaných pripomienok verejnosti

Participácia verejnosti podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd

Tento zákon je v praxi veľmi málo aplikovaný. Od kedy vošiel do platnosti, Slovenská agentúra životného prostredia, ktorá je na tomto úseku ministerstvom poverená spravovať informačný systém ako aj zbierať dáta ohľadne konaní v zmysle tohto zákona doposiaľ eviduje len dva prípady, ktoré síce mali byť riešené v režime tohto zákona, no keďže išlo o kontamináciu vôd tak napokon sa opatrenia prijímali podľa zákona 364/2004 Z.z. o vodách.

V roku 2017 bolo prvý krát podané oznámenie mimovládnu organizáciou a to vo vzťahu k masívnemu úhynu rýb a vysušovaniu biotopov v okolí rieky Hron v dôsledku činnosti malej vodnej elektrárne v katastrálnom území obce Želiezovce. Napriek tomu, že oznámenie bolo podané ešte v lete 2017 do dnešného dňa je konanie v štádiu prešetrovania dôvodnosti

oznámenia. Absentujúce skúsenosti s aplikáciou tohto zákona vytvárajú množstvo pochybností na strane správnych orgánov ako vybrané ustanovenia interpretovať a aplikovať. V spomínanom konaní vystala napríklad otázka príslušnosti správneho orgánu a miera dôkazného bremena, ktoré má oznamovateľ znášať pri preukazovaní environmentálnej škody.

Bude zaujímavé sledovať vývoj tohto pilotného prípadu a to najmä vo vzťahu k právam spomínanej mimovládnej organizácie v konaní podľa tohto zákona.

Participácia v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Informačný systém výstavby by mohol výrazným spôsobom prispieť k prehľadnosti stavebného a územného povoľovania, avšak okolo tohto projektu sa objavujú nejasnosti, potreba zmeny legislatívy, technické problémy a problémy pri verejnom obstarávaní. Na začiatku roka 2018 sa z medializovaných informácií zdá, že nie sú na tento projekt vyhradené finančné prostriedky a v dohľadnej dobe sa realizovať nebude⁷.

V rámci územného plánovania je nevyhnutné, aby bol daný väčší dôraz na ochranu a starostlivosť o životné prostredie pri riešení priestorového usporiadania a funkčného využívania územia, a to v záujme zachovania kvalitného životného prostredia pre ďalšie generácie.

Je potrebné tiež dopracovať procesnú stránku (nie kompetencie) riešenia rozporov na rôznych úrovniach obstarávania územnoplánovacej dokumentácie. Časté problémy vznikajú pri dohadovaní zadaní, konceptov či návrhov, prerokovaní pripomienok, ktorým sa nevyhovuje. V praxi sú jednotlivé etapy obstarávanej dokumentácie dlhé mesiace blokováné rôznymi dotknutými orgánmi, ktoré navrhujú zapracovať do UPD požiadavky nad rámec alebo nesúvisiace s ich právomocami. Dotknutý orgán štátnej správy by mal byť oprávnený uplatňovať vo svojom stanovisku požiadavky len v rozsahu svojich zákonných úloh a len na ochranu verejných záujmov vyplývajúcich z plnenia týchto úloh. Nejasnosti v procese dohadovanie pripomienok často spôsobuje zablokovanie, minimálne významné zdržanie procesu obstarávania (napr. dotknutý orgán najskôr vznesie námietku, následne pri osobnom stretnutí a dohadovaní, súhlasí s navrhnutým riešením čo je potvrdené zápisnicou, následne zašle územnoplánovaciemu orgánu oznámenie, že trvá na svojej pôvodne námietke a pod.). Je preto nevyhnutné, aby bol nastavený proces, ktorý bude viesť k jasnému odstráneniu rozporov a kto bude tieto rozpory riešiť.

Je tiež nevyhnutné, aby sa úprava verejného oznamovania jednotlivých fáz procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie zjednotila tak, aby sa docielilo, aby sa o obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie dozvedela čo najväčšia časť verejnosti. Aby sa tak nemohlo stať, že sa o obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie nedozvie nikto,

⁷ <https://touchit.sk/informacny-system-vystavby-riadiaci-vybor-neschvalil/157072>

alebo len nepodstatná časť verejnosti. Navrhujeme preto, aby v prípade každej fázy procesu obstarávania bolo stanovené, že oznámenie o konkrétnej fáze procesu obstarávania a o verejnom prerokovaní, musí byť oznámené verejnou vyhláškou na úradnej tabuli a oznam musí byť zároveň zverejnený na webovom sídle, v miestnej tlači (ak existuje) a iným, v mieste obvyklým spôsobom (obecný rozhlas, miestna televízia). Oznam musí obsahovať poučenie, kde je možné do kompletnej dokumentácie nahliadnuť.

Súčasný stavebný zákon vôbec nepočíta s možnosťou, aby zákonnosť schválenej územnoplánovacej dokumentácie bola **predmetom súdneho prieskumu**, ktorú by na súde mohli namietať dotknutí členovia verejnosti. Je pritom nepochybné, že schválená územnoplánovacia dokumentácia je spôsobilá zasiahnuť a mať priamy vplyv na práva, povinnosti, resp. právom chránené záujmy konkrétnych subjektov. Žiadny z dotknutých subjektov však nemá právny prostriedok, ktorý je plne v jeho dispozícii a ktorý by mu umožňoval iniciovať súdny prieskum zákonnosti schválenej územnoplánovacej dokumentácie. Verejnosť (ako aj iné dotknuté fyzické a právnické osoby) síce v zmysle ustanovení návrhu stavebného zákona majú právo pripomienkovať jednotlivé fázy obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, ako aj zúčastniť sa na verejných prerokovaniach, vrátane toho, aby ich pripomienky boli orgánom územného plánovania vyhodnotené, avšak nemajú žiadny dosah na to, akým spôsobom orgán územného plánovania jeho pripomienky vyhodnotí a zapracuje a nemá ani žiadny právny prostriedok na to, aby nejaký nestranný a nezávislý orgán preskúmal spôsob zapracovania pripomienky, ako aj zákonnosť celého procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie. Môže sa tak stať, že celý proces pripomienkovania počas obstarávania územnoplánovacej dokumentácie bude len formálnou záležitosťou a verejnosť (dotknuté fyzické, či právnické osoby, obyvatelia obce apod.) nebude mať žiadny faktický dosah na obsah územnoplánovacej dokumentácia, napriek tomu, že sa môže priamo a bezprostredne dotýkať ich práv či právom chránených záujmov.

To, aby bola zákonnosť územnoplánovacej dokumentácie preskúmateľná súdom vyplýva z čl. 9 ods. 3 a 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“)⁸ ako aj z čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Existujúce všeobecné prostriedky nápravy (teda požiadavka, aby ich mohol využiť akýkoľvek subjekt), ktoré majú členovia verejnosti na Slovensku k dispozícii, nespĺňajú požiadavky Aarhuského dohovoru.

⁸ Čl. 9 ods. 3 a ods. 4 Aarhuského dohovoru znejú:

„3. Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

4. Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé. Rozhodnutia podľa tohto článku budú vydávané alebo zaznamenané písomne. Rozhodnutia súdov, a kedykoľvek je to možné, aj iných orgánov budú verejne prístupné.“

Z doterajšej praxe tiež 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. Zároveň je potom nevyhnutné upraviť aj právo zástupcu verejnosti na podanie žaloby na súd na preskúmanie zákonnosti schválenej územnoplánovacej dokumentácie, ako aj procesu jej obstarávania.

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.“

Participácia verejnosti na povoloňovaní banskej a geologickej činnosti

Vzhl'adom k tomu, že proti plánovanej ťažbe nerastných surovín sa na Slovensku konali veľmi veľké protesty verejnosti (napr. plánovaná ťažba uránu pri Košiciach, plánovaná ťažba zlata pri Detve a pri Kremnici, plánovaná ťažba bentonitu v Kremnických horách, plánovaná ťažba ropy na severovýchode Slovenska, je zrejmé, že ťažba nerastov vyvoláva vo verejnosti veľké emócie a obavy, ktoré sa následne prejavujú aj zvýšeným záujmom verejnosti o jej povoloňovanie. V prípade ťažby rádioaktívnych nerastov sa dokonca ich dobývanie podmieňuje súhlasným vyjadrením miestneho obyvateľstva v miestnom referende.

Z hľadiska participácie verejnosti sa tak ako problém javí byť len nedostatočné zakotvenie účasti verejnosti pri povoloňovaní banskej činnosti v prípadoch činností, ktoré nepodliehajú posúdeniu vplyvov na životné prostredie. V takýchto prípadoch verejnosti neprináleží postavenie účastníka konania priamo z predmetných zákonov, ale verejnosť by ju musela odvodit' od dotknutosti na svojom práve na priaznivé životné prostredie, resp. od práv vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru (k tomu pozri príslušnú časť analýzy).

Participácia verejnosti na ochrane pred hlukom podľa zákona č. 2/2005 Z.z. o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí

Spôsob participácie verejnosti na tvorbe verejných politík ochrany pred hlukom je zdá sa nedostatočne upravený. Hoci má verejnosť právo účasti na tvorbe akčných plánov, je to právo nevyhnutelné a následne nie je ani možná kontrola zo strany verejnosti, či sa daná politika dodržiava.

Participácia verejnosti podľa zákona č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu

Problémom v súčasnej praxi je jednak neinformovanosť verejnosti a tiež nemožnosť zapojiť sa do akéhokoľvek konania ohľadom ochrany pamiatok. Je tiež nejasné, či môže verejnosť prostredníctvom združení podávať podnety na vykonanie inšpekcie Pamiatkovou inšpekciou ministerstva.

Zákon o ochrane pamiatkového fondu tiež priamo neupravuje účasť verejnosti na tvorbe strategických dokumentov, čím sa verejnosť nemôže podieť na ich obsahu.

Tento stav si podľa „Stratégie ochrany pamiatkového fondu na roky 2017-2020“ uvedomuje aj Ministerstvo kultúry, nakoľko v Stratégii navrhuje lepšiu informovanosť verejnosti: „Poskytovanie eGovernment služieb: V rámci skvalitňovania a sprístupňovania služieb smerom k občanom a podnikateľom, je cieľom elektronizovať služby poskytované PÚ SR s

*potenciálom efektívnej elektronizácie. Kľúčom pre výber služieb na elektronizáciu by mala byť predovšetkým frekvencia ich využívania verejnosťou.*⁹

Participácia verejnosti podľa zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení

Príklady zapájania verejnosti do diania v obciach a mestách

Spôsoby zapojenia občanov sa v jednotlivých mestách a obciach líšia, je ale možné povedať, že majú spoločné hlavné črty. Najčastejším prejavom participácie občanov na tvorbe verejných politík je podieľanie sa na participatívnom rozpočte.

Vo všeobecnosti však možno povedať, že mestá a obce ešte nemajú spracovaných veľa oblastí v občianskej participácii, resp. určia len niekoľko, o ktorých sa bude ten-ktorý rok diskutovať.

Čo však spája veľa miest a obcí je spôsob zapojenia občanov do participácie. Trnava ako aj Bratislava-NM organizujú diskusie, na ktorých sú predkladané návrhy, o ktorých sa v konečnom dôsledku uskutoční verejné zvažovanie ako aj hlasovanie. Tieto návrhy môže predkladať prakticky každý, pričom je ale na zreteľ braná skutočnosť, či je predkladateľ obyvateľom daného mesta, pracuje v ňom apod. Predkladatelia sa so zainteresovanou verejnosťou združujú do skupín, ktoré spolu diskutujú a predkladajú argumenty. Na konečný výsledok podporenia projektov má v BA-NM verejné zvažovanie váhu 30%, fyzické hlasovanie 60% a elektronické hlasovanie 10%. V Trnave je váha fyzického a elektronického hlasovania rovnaká. Podobné koncepcie angažovania občanov je možné badať v rôznom rozsahu stále vo viac mestách a obciach, zatiaľ však častokrát iba na úrovni participatívneho rozpočtu.

Nie všetkým oblastiam života v obci sa už dostalo samostatnej pozornosti v súvislosti s nastavením participácie na riešení ich problémov či rozvoja v danej oblasti. Oblasti ako je napr. verejná bezpečnosť a jej sledovanie, zábava, životné prostredie, individuálna a verejná doprava, parkovanie, správa a údržba komunikácií sa zatiaľ vo veľmi malej miere riešia v obciach participatívne.

Participatívne plánovanie

Ide o zapájanie verejnosti do plánovania využitia verejných priestorov, čo sa následne má zohľadniť v oficiálnych procesoch. Môže mať charakter politiky samosprávy, alebo *ad hoc* akcie. Ad hoc akcia môže mať aj odborný charakter v podobe verejnej architektonickej súťaže.

Mesto Trnava momentálne rieši plánovanie niekoľkých lokalít v spolupráci s občanmi. Obyvatelia okolia dotknutého územia boli vždy pozvaní na diskusiu o ďalšom využití konkrétneho územia. Bola im architektkou prezentovaná aktuálna situácia a následne mohli klásť otázky a diskutovať čo zachovať, čo presunúť a čo odstrániť a prezentovať svoje

⁹ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2017/757>

návrhy. Zhodli sa na obnove detského ihriska, doplnenie posedenia a cvičebných prvkov pre dospelých, ako aj na potrebe rekreačnej funkcie tejto plochy pre všetky vekové kategórie.¹⁰

V rámci participácie komunikuje a reaguje na komentáre na facebooku samotný primátor, kde pod konkrétne otázky alebo návrhy píše odpovede a posúva diskusiu o jednotlivých oblastiach (napr. takto verejne elektronicky diskutoval o úprave jednej ulice a parkoviska).

Mesto Banská Bystrica pripravuje novú koncepciu detských ihrísk na jednom sídlisku. Na organizovanom workshope sa účastníci dozvedeli čo je verejné plánovanie a aké sú jeho princípy. Zúčastnené osoby sa následne môžu vyjadriť k plánovanému konceptu. Workshop je organizovaný neziskovou organizáciou Interaktívna škola urbanizmu a územného plánovania v rámci projektu Participatívne plánovanie verejných priestorov, ktorý získal finančnú podporu zo strany mesta Banská Bystrica.¹¹

Samospráva mesta Zvolen uplatňuje princíp participatívneho plánovania. Ide o prístup k správe vecí verejných, ktorý rešpektuje tri faktory: verejný záujem, politické rozhodnutie a odborné stanovisko. Dlhodobo sa snaží zapájať verejnosť do spoločných projektov, riešenia problémov a spracovania strategických materiálov. Pravidelne zisťuje názor verejnosti v anketách. Podporuje projekty zamerané na zvýšenie účasti verejnosti na verejnom živote.¹²

V Bratislave – Petržalke v roku 2018 prebieha participácia ku konceptom riešenia urbanistickej štúdie. Prebehla verejná diskusia, boli uskutočnené odborné plánovacie stretnutia formou cykloprechádzky so zástupcami odbornej a organizovanej verejnosti. Taktiež boli uskutočnené workshopy k tvoriacim sa konceptom štúdie, prebehla výstava fotografií a pripravovaných konceptov štúdie a bolo možné zapojiť sa vyplnením dotazníka pre širokú verejnosť, ktorého výsledky boli spracované do výslednej správy s odporúčaniami verejnosti.¹³

V oblasti kultúry a športu sa minulý rok obyvatelia Trnavy mohli zapájať do diskusií k projektom, ktoré aj sami navrhli. V tejto oblasti bolo navrhnutých 5 projektov, o ktorých sa niekoľkokrát verejne diskutovalo, pričom sa mohol zúčastniť každý a bolo zabezpečené, aby sa všetci dostali ku slovu a vyjadrili svoj názor. Po ukončení všetkých diskusií prebehlo verejné hlasovanie, v ktorom mohli obyvatelia rozhodnúť, ktoré projekty sa budú uskutočňovať. Bolo možné hlasovať ako elektronickou formou, tak aj osobne. Na výsledky hlasovania malo 20% vplyv aj výsledok verejného zvažovania (tzv. deliberácia).¹⁴

Participatívne plánovanie ako politika mesta:

Zvolen http://strategia.zvolen.sk/?id_menu=125239

Bratislava Nové Mesto <http://pr.banm.sk/liferay/pp>

ad hoc akcie:

Obnova Medokýšu v Banskej Bystrici

¹⁰ <http://www.trnava.sk/sk/aktualita/trnavske-participativne-planovanie-verejnych-priestorov-pokracuje-na-okruznej>

¹¹ <https://bbonline.sk/v-utorok-sa-bude-konat-workshop-zamerany-na-planovanie-verejnych-priestorov/>

¹² http://strategia.zvolen.sk/?id_menu=125239

¹³ <http://www.participacia-petrzalka.bratislava.sk/platne-plany>

¹⁴ <http://pr.trnava.sk/2518-2/>

<http://pr.trnava.sk/participativny-rozpocet-2018/participativna-komunita-kultura-sport/>

http://www.banskabystrica.sk/?id_kat_for_menu=15633

ad hoc odborné akcie - Verejné architektonické anonymné súťaže:

<http://www.trnava.sk/sk/aktualita/verejna-anonymna-krajinarskoarchitektonicka-sutaz-obnova-sidliskoveho-a-skolskeho-dvoru-agatka>

<http://www.trnava.sk/sk/aktualita/verejna-anonymna-krajinarskoarchitektonicka-sutaz-navrhov-obnova-parku-janka-krala-v-trnave-vyhodnotenie?p=true>

Participatívny rozpočet samosprávy

Najrozšírenejšou možnosťou participácie verejnosti na niektorej z politík samospráv je priame začlenenie verejnosti do tvorby rozpočtu. V praxi to zjednodušene vyzerá tak, že časť z rozpočtových výdavkov konkrétnej samosprávy je vyčlenená na rozhodovanie pre verejnosť, ktorá navrhne projekty, ktoré by sa mohli z danej čiastky financovať a následne prebieha hlasovanie o daných projektoch. Víťazné projekty sú následne realizované z vydelených rozpočtových prostriedkov resp. ich časti.

Proces účasti na participatívnom rozpočte býva vymedzený štatútom, resp. všeobecne záväzným nariadením, ktoré schvaľuje zastupiteľstvo.

Na začiatku je určený celkový rozpočet, ktorý je obec ochotná poskytnúť na jednotlivé projekty, určená maximálna podpora pre jeden projekt, prípadne maximálny počet podporených projektov. Niektoré obce nechávajú úplnú voľnosť navrhovať projekty, iné naopak určujú niekoľko okruhov, v ktorých možno navrhovať projekty. Napríklad, zatiaľ čo mesto Trstená má stanovený rozpočet a otvára priestor akýmkoľvek nápadom, mesto Trnava má určené 4 oblasti, v ktorých možno navrhovať a predkladať projekty (Sociálne témy, kultúra a šport, verejný priestor a zeleň, rôzne). Trnava ponúka popri participatívnom rozpočte aj ďalšie oblasti, v ktorých sa zapojiť - participatívne plánovanie a komunitný plán soc. služieb. Bratislava – Nové Mesto má zriadenú kanceláriu pre participáciu verejnosti. V tejto kancelárii môžu občania navrhovať jednotlivé projekty, získať pomoc pri vypracovaní jednotlivých projektov ako aj informovať sa o priebehu jednotlivých fáz v priebehu roka. Oblasti v ktorých môžu občania participovať sa postupne rozširujú, keď práve BA-NM pripravuje ďalšie možnosti na participovanie občanov v oblasti pevného odpadu a odpadu z domácnosti.

Tretí ročník Participatívneho rozpočtu pre Trnavu priniesol v rámci nových pravidiel aj dôležitú zmenu – okrem projektov pracujú aj na tzv. investičných zadaniach pre samosprávu. Ide o väčšie, finančne náročnejšie akcie, ktorých realizátorom je samospráva, ideu však navrhujú občania. Výška maximálnej podpory pre jedno zadanie je 50 000 €. ¹⁵

Participatívne rozpočty fungujú (rôzne) tu:

Banská Bystrica

<https://www.utopia.sk/liferay/web/banska-bystrica/rozpocet>

Prievidza

¹⁵ <http://pr.trnava.sk/participativny-rozpocet-2018/zadania-2018/>

<http://www.prievidza.sk/spravodajstvo/mesto-spusta-projekt-participativneho-rozpocetu/>

Bratislava Nové Mesto

<http://pr.banm.sk/liferay/participativny-rozpocet>

Ružomberok

<https://pr.ruzomberok.sk/liferay/web/ruzomberok/participativny-strom-rk>

Piešťany

<http://www.piestany.sk/transparentne/participativny-rozpocet-mesta/>

Trnava

<http://pr.trnava.sk/>

Levice

http://www.levice.sk/?id_menu=0&module_action_175716_id_ci=70511

Liptovský Mikuláš

<http://www.mikulas.sk/sk/zlozka.php?zlozka=2924>

Partizánske

<http://www.partizanske.sk/komunitny-participativny-rozpocet.phtml?id5=26327>

Bratislava – Petržalka

<http://www.petrzalka.sk/participativny-rozpocet/>

Bratislava – Vajnory

<http://www.vajnory.sk/section/mestska-cast/participativny-rozpocet>

Bratislava – občiansky rozpočet

<http://www.bratislava.sk/rozpocet/d-11033808>

Trenčiansky samosprávny kraj – VZN o participatívnom rozpočte

https://www.tsk.sk/dokumenty/uradna-tabula/vseobecne-zavazne-nariadenia-tsk/vseobecne-zavazne-nariadenie-tsk-c.-33-2017.html?page_id=391669

V médiách už zaznela aj kritika participatívneho rozpočtu a jeho nastavenia na konkrétnom príklade.¹⁶

9.1.3 Dôležité programy (politiky, koncepcie) schvaľované na základe zákonného ustanovenia

Ide o dokumenty schvaľované samosprávou, ktoré majú významný dopad na samosprávu, avšak nemajú určený proces schvaľovania. Ak ich samospráva dá na verejné pripomienkovanie, resp. diskusiu, robí tak na základe vlastného rozhodnutia.

¹⁶ <https://dennikn.sk/blog/muchy-participativneho-rozpocetu/>

Najvýznamnejšie pre samosprávy sú **programy sociálneho a hospodárskeho rozvoja**, ktoré sú schvaľované na základe príslušných ustanovení zákona č. 539/2008 Z.z., o podpore regionálneho rozvoja (ustanovenia § 5 až § 8a).

Participatívnym procesom sa schvaľovali napr.

v Banskej Bystrici

http://www.banskabystrica.sk/?id_kat_for_menu=20801

alebo v Humennom

<https://www.humenne.sk/Samosprava-mesta/PHSR-mesta-Humenne/PHSR-mesta-Humenne-na-roky-2016-2022-na-pripomienkovanie/>

Rôzne ďalšie zapojenia verejnosti do verejného života

Na zmluvnom základe - išlo napr. o zmluvu medzi sieťou environmentálnych organizácií Ekofórum a Ministerstvom životného prostredia SR o spolupráci

<http://www.ekoforum.sk/archiv/dokumenty/ramcova-dohoda-o-spolupraci-medzi-mzp-sr-a-platformou-ekoforum-v-textovom-tvare>, ktorá však bola v 2007 vypovedaná

Verejná diskusia - v niektorých samosprávach sa v online priestore vytvorí diskusné fórum k vybranému problému, výstupy z diskusie potom slúžia na rozhodovanie samosprávy napr.

<http://www.bratislava.sk/vyhodnotenie%2Ddiskusie%2Dna%2Dinternete%2Da%2Dverejnyc-h%2Dstretnutiach/ds-11006466/p1=11049980>

<http://www.vysoketatry.sk/verejna-diskusia.html>

<http://www.prietrzka.sk/index.php/oznamy/218-verejna-diskusia>

Občianske združenia, ktoré sa zapájajú do samosprávneho, resp. verejného života, čím ho aj formujú - napr. občianske združenia rodičov fungujúce pri škôlkach alebo rôzne okrašľovacie spolky. Príklady:

<http://zsrovinka.sk/vsetko-o-skole/obcianske-zdruzenie/>

<http://www.ludiapremalacky.sk/clanok/chceme-zaviesť-participativny-rozpocet-/>

<http://www.prenasprerusovce.sk/participativny-rozpocet-2017/>

<http://kc.mlynska.sk/liferay/part-mlyny-2015>

Iniciatívy vychádzajúce z aktivít občanov, využívané aj orgánmi verejnej správy a slúžiace na zapojenie ľudí do verejného života:

- veľmi úspešnou je stránka odkaz pre starostu, kde ľudia poukazujú na konkrétny problém v obci, podnet ide priamo na obecný úrad

www.odkazprestarostu.sk

- portál Územné plány

www.uzemneplany.sk

- predvolebné aktivity
www.spravnikandidati.sk
- niektoré projekty, vťahujúce sa k plánovaniu využitia konkrétneho územia v danom meste
 - Brožúrka OZ Slatinka o zapájání detí
<http://www.slatinka.sk/assets/Program/Planovanie-mesta-2.pdf>
 - Správa PDCS z plánovania verejných priestorov v Starom Meste
http://www.staremesto.sk/data/MediaLibrary/35/35512/Juzne_predmestie_sprava.pdf
 - Správa PDCS z plánovania Šafárikovho námestia v Bratislave
<http://www.pdc.s/sk/publikacie/hovorme-o-safku.html>
 - Socioekonomický prieskum (participácia špecifickej skupiny) Obchodnej ulice
<http://obchodnaulicaaokolie.sk/studia2015/>

Problémy a otázky súčasnej praxe

Súčasná prax ukazuje, že by bolo potrebné viac informovať verejnosť o konkrétnych procesoch a zároveň jej poskytnúť viacero práv, ktoré by boli priamo ustanovené v zákone.

Pre lepšiu participáciu a informovanosť verejnosti v oblasti obecného zriadenia, by bolo potrebné urobiť nasledovné:

- posilniť práva obyvateľov obce – zaviesť právo obyvateľa vystúpiť na rokovaní obecného zastupiteľstva – v súčasnosti obyvateľovi obce slovo môže, ale nemusí byť udelené. Obyvatelia obce by mali mať právo vystúpiť na zasadnutí obecného zastupiteľstva a vyjadriť svoj názor.
- doplniť do zákona povinnosť obecného úradu zabezpečiť zverejnenie návrhov všeobecne záväzných nariadení, ktoré predkladajú poslanci obecného zastupiteľstva.
- zákon stanovuje, že nariadenia musia byť každému prístupné na obecnom úrade obce, ktorá ich vydala – bolo by potrebné zaviesť povinné zverejňovanie všetkých nariadení na webovom sídle obce
- zverejňovať nielen návrh rozpočtu obce, ale aj každý návrh na jeho zmenu
- zaviesť povinné zverejňovanie návrhov uznesení a materiálov na rokovanie zastupiteľstva - 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 by prispela k väčšej transparentnosti fungovania obecných zastupiteľstiev.
- zaviesť prísnejšie podmienky pre možnosť neverejného zasadnutia zastupiteľstva
- zaviesť povinnosť starostu informovať všetkých poslancov a verejnosť o nepodpísaní uznesenia

- posilniť nezávislosť hlavného kontrolóra - tým, že jeho vzťah k obci nebude pracovným pomerom, ale výkonom funkcie, za ktorý mu náleží plat
- zaviesť zverejňovanie výsledkov kontrolnej činnosti

Dôležitosť úlohy priamej demokracie na výkone samosprávy je vyjadrená aj v dokumente Rady Európy zo 16.11.2009 – Dodatokový 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.

Text dodatkového protokolu je dostupný tu: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

Slovenská republika však k tomuto dodatkovému protokolu do dnešného dňa nepristúpila. K dokumentu pristúpili tieto krajiny: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures>

Navrhujeme presadzovať prijatie tohto dodatkového protokolu Slovenskou republikou.

V súvislosti s komunálnymi voľbami v roku 2018 sa často vyskytla otázky a bola vyslovená potreba zavedenia nových možností hlasovania ako je napr. elektronické hlasovanie. Odporúčanie Výboru ministrov č. CM / Rec (2017) 5 členským štátom o normách pre elektronické hlasovanie sa tejto problematike venuje. Elektronické hlasovanie funguje v súčasnosti iba v Estónsku. Jedným z hlavných dôvodov prečo tak nie je vo viacerých krajinách je fakt, že bezpečnosť toho hlasovania nie je dostatočne zaručiteľná.

Odporúčanie Výboru ministrov CM / Rec (2018) 4 o účasti občanov na miestnom verejnom živote prijaté dňa 21. marca 2018 tiež výrazne podporuje priestor na širokú a efektívnu participáciu na územnej samospráve. Výbor ministrov stavia spoje odporúčania na tom, že miestna demokracia je jedným zo základných kameňov demokracie v európskych krajinách a že jej posilnenie je faktorom stability. Odporúčanie výboru ministrov sa konkrétne venuje aj účasti znevýhodnených skupín na živote miestnej samosprávy.

Slovenská verzia odporúčania:

Výbor ministrov v zmysle článku 15.b Štatútu Rady Európy,

Berúc do úvahy, že cieľom Rady Európy je dosiahnuť väčšiu jednotu medzi jej členmi s cieľom chrániť a realizovať ideály a zásady, ktoré sú ich spoločným dedičstvom, a podporovať ich hospodársky a sociálny pokrok;

Berúc do úvahy, že účasť občanov je v samom srdci myšlienky demokracie a že občania, ktorí sa zaviazali k demokratickým hodnotám, berúc do úvahy ich občianske povinnosti a aktívne vo verejnom živote, sú životnou silou akéhokoľvek demokratického systému;

Opätovne potvrdzujúc svoje presvedčenie, že zastupiteľská demokracia je súčasťou spoločného dedičstva členských štátov a je základom účasti občanov na verejnom živote na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni;

Pripomínajúc postupy priamej demokracie v niektorých členských štátoch;

Berúc do úvahy, že participatívna demokracia, ktorá rešpektuje a uznáva úlohu všetkých aktérov, môže prispieť a doplniť zastupiteľskú a priamu demokraciu, aby bola vnímavejšia, a tým prispieť k inkluzívnym a stabilným spoločnostiam;

Presvedčený, že miestna demokracia je jedným zo základných kameňov demokracie v európskych krajinách a že jej posilnenie je faktorom stability;

Uvedomujúc si, že miestna demokracia v súčasnosti funguje v náročnom kontexte, ktorý sa neustále vyvíja v dôsledku nielen štrukturálnych a funkčných zmien v organizácii miestnej samosprávy, ale aj politického, hospodárskeho, kultúrneho a sociálneho vývoja v Európe;

Uvedomujúc si, že očakávania verejnosti sa naďalej vyvíjajú, že miestna politika naďalej mení formu, keď občania hľadajú a praktizujú nové spôsoby zapojenia sa a vyjadrovania sa a že to vyžaduje ešte väčšmi než v minulosti priamejší a flexibilnejší spôsob účasti;

Berúc do úvahy, že naďalej existuje potreba, aby sa miestne verejné inštitúcie opätovne zapájali a reagovali na občanov novými spôsobmi, aby zachovali legitimitu rozhodovacích procesov, najmä vzhľadom na to, že tak často dnes úroveň dôvery občanov vo volené inštitúcie klesá;

Uznávajúc, že existuje široká škála opatrení, ktoré sú ľahko prispôsobiteľné miestnym podmienkam s cieľom podporiť účasť občanov;

Berúc do úvahy, že právo občanov na to, aby sa mohli vyjadrovať k dôležitým rozhodnutiam, ktoré si vyžadujú dlhodobé záväzky alebo rozhodnutia, ktoré je ťažké zvrátiť a ktoré sa ich týkajú, je jednou zo spoločných demokratických zásad pre všetky členské štáty Rady Európy;

Berúc do úvahy, že toto právo môže byť najpriamejšie vykonávané na miestnej úrovni a že by sa preto mali prijať opatrenia na priamejšie zapojenie občanov do riadenia miestnych záležitostí a zároveň na zabezpečenie účinnosti a efektívnosti takéhoto riadenia;

Berúc do úvahy, že dialóg medzi občanmi a miestnymi orgánmi a volenými zástupcami je pre miestnu demokraciu nevyhnutný, pretože posilňuje legitimitu miestnych demokratických inštitúcií a účinnosť ich činnosti;

Berúc do úvahy, že v súlade so zásadou subsidiarity miestne orgány majú a musia prevziať vedúcu úlohu pri podpore účasti občanov a že ich záväzok je rozhodujúci pre úspech akejkoľvek miestnej politiky demokratickej účasti;

So zreteľom na potrebu aktualizovať odporúčanie Výboru ministrov členských štátov o účasti občanov na miestnom verejnom živote v uznesení Rec (2001) 19 Výboru ministrov a domnievajúc sa, že zmeny, ktoré nastali od jeho prijatia, odôvodňujú jeho nahradenie týmto odporúčaním;

So zreteľom na:

- Dodatokový protokol k Listine miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu (CETS č. 207);
- odporúčanie CM / Rec (2009) 2 Výboru ministrov členským štátom o hodnotení, kontrole a monitorovaní politik účasti a účasti na miestnej a regionálnej úrovni a nástroja CLEAR, ktorý je k nim pripojený;
- 12 princípov dobrej demokratickej správy; a
- Usmernenia pre občiansku účasť na politickom rozhodovaní (CM (2017) 83-finálne);

Odporúča, aby vlády členských štátov vykonávali úlohy uvedené v odsekoch 1 až 5 uvedených nižšie alebo zverili tieto úlohy príslušným verejným orgánom, pričom zohľadnia príslušné ústavné alebo legislatívne opatrenia.

1. Vytvoriť politiku zameranú na podporu účasti občanov na miestnom verejnom živote s miestnymi a kde je to možné regionálnymi orgánmi na základe:

- Princípy Európskej charty miestnej samosprávy (ETS č. 122);
- Dodatokový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu (CETS č. 207);
- Usmernenia pre občiansku účasť na politickom rozhodovaní (CM (2017) 83-final); a
- Zásady uvedené v oddiele A dodatku k tomuto odporúčaní;

2. Prijat' opatrenia v rámci svojich právomocí so zreteľom na vyššie uvedenú politiku a na oddiel B dodatku k tomuto odporúčaní, najmä s cieľom zlepšiť právny rámec účasti a zabezpečiť, aby vnútroštátne právne predpisy a nariadenia umožnili miestnym a regionálnym orgánom využívať širokú škálu nástrojov účasti;

3. Vhodným spôsobom vyzývajú miestne a regionálne orgány:

- prihlásiť sa k zásadám obsiahnutým v oddiele A dodatku k tomuto odporúčaní a zaviesť účinnú implementáciu politiky podpory účasti občanov na miestnom verejnom živote;
- zlepšiť miestne a regionálne predpisy týkajúce sa účasti občanov na miestnom verejnom živote spolu s praktickými opatreniami pre takúto účasť a prijať akékoľvek iné opatrenia v rámci svojich právomocí na podporu účasti občanov s náležitým zreteľom na opatrenia uvedené v oddiele B dodatku k tomuto odporúčaní;

4. Pravidelne preskúmať prijaté politiky týkajúce sa účasti občanov, aby sa zabezpečilo, že zostanú účinnými a aktuálnymi politikami;

5. Zabezpečiť, aby sa toto odporúčaní preložilo do úradného jazyka (jazykov) príslušných krajín spôsobom, ktorý považujú za vhodný, aby bolo uverejnené a miestne a regionálne orgány naň upozornené;

Rozhodli, že toto odporúčaní nahrádza odporúčaní Rec (2001) 19. Výboru ministrov členským štátom o účasti občanov na miestnom verejnom živote.

Dodatok k odporúčaní CM / Rec (2018) 4

Na účely tohto odporúčaní:

- "miestny verejný život" znamená všetky záležitosti, služby a rozhodnutia a najmä manažovanie a správu záležitostí týkajúcich sa miestnej komunity;

"Občanom" sa rozumie akákoľvek osoba (vrátane prípadných cudzincov [1]) patriacich k miestnej komunite. Zapojenie do miestnej komunity zahŕňa existenciu stabilného prepojenia medzi jednotlivcom a touto komunitou.

Definície ďalších termínov, ktoré sa používajú v tomto odporúčaní, sú uvedené v dôvodovej správe (CM (2018) 13-finalne).

A. Základné zásady miestnej demokratickej politiky účasti

Členské štáty by mali:

1. dodržiavať zásady poskytovania informácií stanovené v Dohovore Rady Európy o prístupe k úradným dokumentom (CETS č. 205) v súvislosti s rôznymi záležitosťami, ktoré sa týkajú miestnej komunity, s cieľom umožniť svojim občanom, aby mali slovo v rozhodnutiach, ktoré ovplyvňujú ich spoločenstvo alebo sa ich individuálne dotýkajú, a umožňujú transparentnosť v rozhodovaní miestnych orgánov, čím sa zvyšuje zodpovednosť rozhodovacích orgánov;
2. hľadať nové spôsoby, ako zlepšiť občiansku orientáciu a podporiť kultúru demokratickej účasti spoločenstiev a miestnych orgánov;
3. rozvíjať povedomie o príslušnosti k spoločenstvu a povzbudzovať občanov, aby prijali svoju zodpovednosť prispievať k životu svojich spoločenstiev;
4. dávať veľký význam komunikácii medzi verejnými orgánmi a občanmi a povzbudzovať miestne orgány k tomu, aby kladli dôraz na účasť občanov a dôkladne zvažili ich požiadavky a očakávania s cieľom poskytnúť vhodnú odpoveď na potreby, ktoré vyjadrujú;
5. prijať komplexný prístup k účasti občanov so zreteľom na procesy reprezentatívnej demokracie a formy priamej účasti na rozhodovaní a riadení miestnych záležitostí;
6. vyhnúť sa príliš rigidným riešeniam a umožniť experimentovanie s dôrazom na posilnenie postavenia občanov; v dôsledku toho by členské štáty mali poskytnúť širokú škálu nástrojov účasti a možnosť ich kombinácie a prispôbenia spôsobu ich využívania v závislosti od okolností;
7. začať s hĺbkovým hodnotením situácie, pokiaľ ide o miestnu účasť, stanoviť vhodné kritériá a zaviesť monitorovací systém na sledovanie akýchkoľvek zmien v ňom s cieľom určiť príčiny akýchkoľvek pozitívnych alebo negatívnych trendov v účasti občanov a posúdiť vplyv prijatých mechanizmov;
8. umožňovať výmenu informácií vo vnútri a medzi krajinami o osvedčených postupoch účasti občanov, podporovať informovanosť miestnych orgánov o efektívnosti rôznych metód účasti a zabezpečiť, aby bola verejnosť plne informovaná o celom spektre dostupných príležitostí, berúc do úvahy Odporúčanie CM/Rec (2009) 2 Výboru ministrov členským štátom o hodnotení, kontrole a monitorovaní politik účasti a účasti na miestnej a regionálnej úrovni a nástroja CLEAR pripojeného k nim;
9. venovať osobitnú pozornosť občanom, ktorí majú väčšie ťažkosti aktívne sa zapájať, alebo ktorí de facto zostávajú na okraji miestneho verejného života;

10. podporovať vyváženú účasť žien a mužov na miestnej politike a miestnom verejnom živote;

11. uznávať potenciál, ktorý deti a mladí ľudia predstavujú pre trvalo udržateľný rozvoj miestnych komunít, a zdôrazňovať úlohu, ktorú môžu zohrávať;

12. uznávať a posilňovať úlohu, ktorú zohrávajú združenia a skupiny občanov ako kľúčoví partneri pri vytváraní a udržiavaní kultúry účasti a ako hybnej sily pri praktickom uplatňovaní demokratickej účasti;

13. uznať, ako môžu kultúrne rôznorodé a inkluzívne spoločnosti uľahčiť účasť všetkých na verejnom živote ich spoločenstiev;

14. podporovať a využívať spoločné úsilie orgánov na všetkých úrovniach riadenia, pričom každý orgán je zodpovedný za prijatie vhodných opatrení v rámci svojej právomoci v súlade so zásadou subsidiarity.

B. Kroky a opatrenia na podporu a posilnenie účasti občanov na miestnom verejnom živote

I. Všeobecné kroky a opatrenia

Členské štáty by mali:

1. zistiť, či je v komplexnej a globalizovanej spoločnosti dôležitosť miestnej činnosti a rozhodovania jasná pre verejnosť tým, že sa určujú kľúčové úlohy miestnych orgánov v meniacom sa prostredí;

2. náležite zdôrazniť tieto úlohy a v prípade potreby overiť, či rovnováha právomocí uplatňovaná na národnej, regionálnej a miestnej úrovni zabezpečuje, že miestne orgány a volení zástupcovia majú dostatočné právomoci a kapacity na miestnu činnosť na poskytnutie potrebného stimulu a motivácie zapojenie občanov. V tejto súvislosti by členské štáty mali využiť každú príležitosť na funkčnú decentralizáciu a rozširovať zodpovednosť miestnych orgánov;

3. poskytnúť miestnym orgánom možnosť zaviesť na úrovni susedstva participatívne štruktúry, ktoré občanom ponúkajú príležitosť ovplyvniť ich bezprostredné prostredie;

4. zlepšiť vzdelávanie v oblasti občianstva a začleniť do učebných plánov a osnov odbornej prípravy cieľ podporiť povedomie o povinnostiach, ktoré má každý jednotlivec v demokratickej spoločnosti, najmä v rámci

svojich miestnych komunit, či už ako volený zástupca, miestny správca alebo ako obyčajný občan v súlade s Chartou Rady Európy o výchove k demokratickému občianstvu a vzdelávaniu o ľudských právach (odporúčanie Výboru ministrov CM / Rec (2010) 7);

5. povzbudzovať miestnych volených zástupcov a miestne orgány akýmkoľvek vhodným spôsobom, vrátane vypracovávaní a zverejňovania kódexov správania, aby sa správali spôsobom, ktorý je v súlade s najvyššími štandardmi etického správania a inšpiruje dôveru občanov, pričom zohľadní:

- Kongres miestnych a regionálnych orgánov rezolúcie Rady Európy č. 401 (2016) o prevencii korupcie a podpore verejnej etiky na miestnej a regionálnej úrovni;
- Európsky kódex správania pre politickú integritu miestnych a regionálnych volených zástupcov; a
- Skrátenú príručku o verejnej etike na miestnej úrovni z roku 2006;

6. Zaviesť väčšiu transparentnosť v spôsobe fungovania miestnych inštitúcií a orgánov, a najmä:

- i. zabezpečiť verejný charakter miestnych rozhodovacích procesov (napríklad zverejňovaním programov miestnych rád a miestnych výkonných schôdzí, sprístupnením zasadnutí miestnej rady a jej výborov verejnosti, podávaním otázok a odpovedí alebo zverejňovaním zápisníc zo schôdzí a rozhodnutí);
- ii. zabezpečiť a uľahčiť každému občanovi prístup k informáciám týkajúcim sa miestnych záležitostí (napríklad zriadením informačných kancelárií, dokumentačných centier a verejných databáz, využívaním informačných a komunikačných technológií, zjednodušením administratívnych postupov a znižovaním nákladov na získanie kópií dokumentov), rešpektujúc právne predpisy o súkromí a bezpečnosti;
- iii. poskytovať adekvátne informácie o administratívnych orgánoch a ich organizačnej štruktúre a informovať občanov, ktorí sú priamo dotknutí akýmkoľvek prebiehajúcim konaním, o priebehu tohto konania;

7. Zaviesť plnohodnotnú komunikačnú politiku s cieľom umožniť občanom lepšie pochopiť hlavné otázky, ktoré sa dotýkajú ich komunity a dôsledky hlavných politických rozhodnutí, ktoré jej orgány robia a informovať občanov o príležitostiach na účasti na miestnom verejnom živote a formách, akými to robiť.

II. Kroky a opatrenia týkajúce sa účasti v komunálnych voľbách a systéme reprezentatívnej demokracie

Členské štáty by mali:

1. preskúmať fungovanie miestnych volebných systémov s cieľom zistiť, či existujú nejaké základné chyby alebo hlasovacie mechanizmy, ktoré by mohli odradiť určité skupiny obyvateľstva od hlasovania a zvážiť možnosť

nápravy týchto nedostatkov alebo dojednaní v súlade s Kódexom osvedčených postupov vo volebných veciach prijatých Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) (CDL-AD (2002) 023rev-E);

2. usilovať sa o podporu účasti vo voľbách v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi o hlasovacích právach. Ak je to potrebné, členské štáty by mali viesť informačné kampane, ktoré by vysvetľovali, ako hlasovať a povzbudzovať ľudí, aby sa zaregistrovali na hlasovanie a využívali svoj hlas. Informačné kampane zamerané na určité skupiny obyvateľstva môžu byť tiež vhodnou možnosťou;

3. preskúmať registráciu voličov a účasť na voľbách s cieľom určiť akúkoľvek zmenu vo všeobecných vzoroch alebo akýchkoľvek problém týkajúci sa určitých kategórií alebo skupín občanov, ktorí majú právo hlasovať, ale ktorí o to majú malý záujem;

4. zvážiť opatrenia, ktoré umožnia pohodlnejšie hlasovanie vzhľadom na zložitosť a požiadavky moderného životného štýlu, napríklad:

- i. preskúmanie spôsobu fungovania volebných miestností (počet, dostupnosť, otváracie hodiny atď.);
- ii. zavedenie nových možností hlasovania, ktoré sa viac zhodujú s túžbou občanov každého členského štátu (skoré hlasovanie, poštové hlasovanie, hlasovanie poštou, elektronické hlasovanie,[2] atď.);
- iii. zavedenie osobitných foriem pomoci (napríklad pre osoby so zdravotným postihnutím alebo negramotných ľudí) alebo iné osobitné úpravy hlasovania pre určité kategórie voličov (hlasovanie prostredníctvom zástupcu, hlasovanie z domu, hlasovanie v nemocnici, hlasovanie v kasárňach, hlasovanie vo väzniciach atď.);

5. v prípade potreby s cieľom lepšie posúdiť vplyv akýchkoľvek plánovaných opatrení vykonať (alebo povoliť) pilotné schémy na testovanie nových režimov hlasovania;

6. skúmať základ, na báze ktorej môžu kandidáti, ktorí majú právo voliť miestnu volenú funkciu tak skutočne urobiť a zvážiť napríklad:

- i. či by voliči mali byť zapojení do procesu výberu kandidátov, napríklad zavedením možnosti predloženia nezávislých zoznamov alebo individuálnych kandidátov alebo zavedením preferenčného hlasovania;
- ii. či voliči majú mať väčší vplyv pri voľbe alebo menovaní (miestnych riaditeľov) alebo starostov;

7. preskúmať otázky súvisiace s pluralitou voliteľného úradu s cieľom prijať opatrenia určené na zabránenie účasti na viacerich orgánoch súčasne, ak by bránila riadnemu výkonu príslušných povinností alebo by viedla ku konfliktu záujmov;

8. skúmať podmienky, ktorými sa riadi výkon volebnej funkcie, s cieľom určiť, či určité aspekty postavenia volených miestnych predstaviteľov alebo praktické opatrenia na výkon funkcie by mohli brániť angažovanosti v politike. Ak je to vhodné, členské štáty by mali zvážiť opatrenia určené na odstránenie týchto prekážok a najmä umožniť voleným zástupcom vyčleniť primeraný čas na plnenie svojich povinností a zbaviť ich určitých hospodárskych obmedzení.

III. Kroky a opatrenia na podporu účasti občanov na rozhodovaní na miestnej úrovni a na riadení miestnych záležitostí

Členské štáty by mali:

1. podporovať dialóg medzi občanmi a miestnymi volenými zástupcami a informovať miestne orgány o rôznych spôsoboch komunikácie s verejnosťou a o širokom spektre spôsobov, ktorými môžu občania zohrávať priamu úlohu pri rozhodovaní. Takéto povedomie by sa mohlo vytvoriť uverejnením usmernení (napríklad vo forme charty o účasti občanov na miestnej úrovni), organizovaním konferencií a seminárov alebo vytvorením digitálnych repozitárov a rozhraní umožňujúcich uverejňovať a pristupovať k príkladom osvedčených postupov;

2. prostredníctvom prieskumov a diskusií rozvíjať poznatky o silných a slabých stránkach rôznych nástrojov na účasť občanov na rozhodovaní a podporovať inovácie a experimenty v úsilí miestnych orgánov komunikovať s občanmi a lepšie ich zapájať do rozhodovacích procesov;

3. plne využívať najmä:

i. nové informačné a komunikačné technológie a podniknúť kroky s cieľom zabezpečiť, aby miestne a iné verejné orgány (okrem tradičných a stále cenných metód, ako sú formálne verejné oznámenia alebo oficiálne letáky) využívali celý rad dostupných komunikačných prostriedkov, Odporúčanie CM / Rec (2009) 1 Výboru ministrov členským štátom o elektronickej demokracii a Odporúčanie Výboru ministrov členským štátom o elektronickej riadení ("elektronické riadenie") Rec (2004) 15;

ii. viac deliberatívnych foriem rozhodovania, ktoré zahŕňajú výmenu informácií a stanovísk (napríklad verejné stretnutia, zhromaždenia občanov a poroty alebo rôzne typy fór, skupín, panelov a verejných výborov občanov, ktorých úlohou je poskytovať poradenstvo alebo predkladať návrhy, okrúhle stoly, prieskumy verejnej mienky a prieskumy užívateľov);

4. zaviesť alebo v prípade potreby zlepšiť právne predpisy alebo nariadenia, ktoré umožňujú:

i. petície, podnety, návrhy a sťažnosti podané občanmi v miestnej rade alebo miestnej správe;

ii. populárne iniciatívy vyzývajúce volené orgány, aby sa zaoberali konkrétnymi záležitosťami s cieľom poskytnúť občanom odpoveď alebo iniciovať referendum;

iii. konzultačné alebo rozhodovacie referendá o záležitostiach miestneho záujmu, ktoré miestne orgány vyzvali z vlastnej iniciatívy alebo na žiadosť miestnej komunity, pričom zohľadnia Kódex osvedčených postupov

týkajúci sa referend, ktorý prijala Európska komisia pre demokraciu

prostredníctvom práva (Benátsky Komisia) (CDL-AD (2007) 008rev);

iv. mechanizmy na kooptovanie občanov do rozhodovacích orgánov vrátane zastupiteľských orgánov;

v. mechanizmy zapojenia občanov do riadenia (užívateľské výbory, partnerské rady, priame riadenie služieb občanmi, participatívne rozpočtovanie atď.);

5. dať občanom väčší vplyv na miestne plánovanie a všeobecne na strategické a dlhodobé rozhodnutia; konkrétnejšie:

i. umožniť občanom zúčastňovať sa na rôznych fázach rozhodovacieho procesu týkajúceho sa takýchto rozhodnutí. Tieto fázy môžu byť: príprava, prijatie, implementácia, hodnotenie a reformulácia miestnych

politík;

ii. ilustrovať každú fázu procesu prostredníctvom jasného,

zrozumiteľného materiálu, ktorý je ľahko prístupný verejnosti, pričom

ak je to možné, využíva okrem tradičných metód (mapy, modely na mieru,

audiovizuálny materiál) iné prostriedky dostupné prostredníctvom nových

technológií;

6. vypracovať systematické mechanizmy spätnej väzby s cieľom zapojiť občanov do hodnotenia a zlepšovania riadenia miestnych záležitostí a poskytovania služieb, ako sú užívateľské prieskumy, užívateľské panely,

ukazovatele výkonnosti alebo pri výbere medzi rôznymi poskytovateľmi služieb cieľiť na zvýšenie kvality rozhodnutí a služieb a zvýšiť zodpovednosť;

7. zabezpečiť, aby účasť občanov mala skutočný vplyv na rozhodovacie procesy, aby občania boli dobre informovaní o vplyve ich účasti a aby videli hmatateľné výsledky. Miestne úrady by však mali byť úprimné voči

verejnosti o obmedzeniach ponúkaných foriem účasti a vyhnúť sa nadsadeným očakávaniam o možnostiach prispôsobenia sa rôznym záujmom, najmä ak sa rozhoduje o konfliktných záujmoch alebo o racionalizácii

zdrojov;

8. podporovať a riadne uznávať ducha dobrovoľníctva, ktorý existuje v mnohých miestnych komunitách, napríklad prostredníctvom grantových schém alebo iných foriem podpory a povzbudzovať neziskové, dobrovoľné a komunitné organizácie, akčné skupiny občanov atď. Uzatvárať zmluvy alebo dohody medzi týmito organizáciami a miestnymi orgánmi, ktoré sa týkajú príslušných práv, úloh a očakávaní týchto strán vo vzájomnom styku;

9. rozvíjať participatívne štruktúry susedstva, ktoré umožnia občanom ovplyvňovať rozhodnutia týkajúce sa verejných investícií, zónovania alebo poskytovania služieb, alebo prevziať zodpovednosť za riadenie miestnych priestorov, zariadení atď., Napríklad prostredníctvom susedských rád a fór, participatívneho rozpočtovania alebo dobrovoľných skupín.

IV. Špecifické kroky a opatrenia na podporu kategórií občanov, ktorí majú z rôznych dôvodov väčšie ťažkosti s účasťou

Členské štáty by mali:

1. pravidelne zhromažďovať informácie o účasti rôznych kategórií občanov a zistiť, či určité skupiny sú nedostatočne zastúpené vo volených orgánoch a /alebo v elektoráte alebo priamej účasti, berúc do úvahy čoraz rôznorodejšie zloženie európskych spoločností a dôležitosť inkluzívnych spoločností;

2. stanoviť ciele na dosiahnutie určitých úrovni zastúpenia a / alebo účasti príslušných skupín občanov a navrhnúť balíky konkrétnych opatrení na zvýšenie možností ich účasti, napríklad:

i. zavedenie aktívnej komunikačnej a informačnej politiky pre príslušné skupiny občanov vrátane prípadných osobitných mediálnych kampaní, ktoré by ich povzbudzovali k účasti (môže sa zväziť prijatie konkrétneho

jazyka, médií a štýlu kampaní zameraných na potreby každej skupiny);

ii. zavádzanie špecifických inštitucionálnych foriem účasti, ktoré by sa podľa možností navrhli po porade so skupinou alebo skupinami občanov, ktorých účasť sa podporuje;

iii. vymenovanie úradníkov, ktorí sú osobitne zodpovední za riešenie otázok ktoré sa ich týkajú, a to u tých skupín, ktoré majú väčšie ťažkosti s účasťou, podávaním žiadostí o zmenu príslušnému rozhodovaciemu orgánu a získavaní správ o dosiahnutom pokroku (pozitívnom alebo negatívnom) na ich žiadosť;

3. najmä pokiaľ ide o ženy:

i. zdôrazniť význam vyváženej účasti žien a mužov v rozhodovacích orgánoch a zväziť akékoľvek opatrenia, ktoré môžu uľahčiť zosúladenie aktívnej politickej angažovanosti s rodinným a pracovným životom;

ii. ak je to z právneho hľadiska možné, zavedenie povinných alebo odporúčaných systémov kvót pre minimálny počet kandidátov rovnakého pohlavia, ktorí sa môžu nachádzať vo volebnom zozname a / alebo kvóty miest vyhradených pre ženy na miestnych zastupiteľstvách, miestnych výkonných orgánoch a rôznych výboroch a radách zriadených miestnymi orgánmi, berúc do úvahy Odporúčanie Rec (2003) 3 Výboru ministrov členským štátom o vyváženej účasti žien a mužov na politickom a verejnom rozhodovaní;

4. pokiaľ ide najmä o deti a mladých ľudí:

i. rozvíjať školu ako dôležitú spoločnú arénu pre participáciu mladých ľudí a miesto vzdelávania o demokratických procesoch;

ii. presadzovať iniciatívy typu "detská rada" a "mládežnícka rada" na úrovni obcí ako skutočne užitočný prostriedok vzdelávania v miestnom občianstve, popri možnosti dialógu s najmladšími členmi spoločnosti;

iii. podporovať mládežnícke združenia a podporovať najmä rozvoj flexibilných foriem a štruktúr na zapájanie sa do komunity, ako sú mládežnícke centrá, plne využívať schopnosť mladých ľudí samostatne navrhovať projekty a realizovať ich;

iv. zvážiť zníženie veku pre hlasovanie alebo voľby v miestnych voľbách a účasť na miestnych referendách, konzultáciách a ľudových iniciatívach;

v. zvážili rôzne iné iniciatívy navrhované v odporúčaní Výboru ministrov členských štátov č. Rec (2004) 13 o účasti mladých ľudí na miestnom a regionálnom živote, odporúčanie Výboru ministrov CM / Rec (2012) 2

Výboru ministrov členským štátom o účasti detí a mladistvých mladších ako 18 rokov a Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia 1864 (2009) o podpore účasti detí na rozhodnutiach, ktoré sa ich týkajú;

5. najmä pokiaľ ide o staršie osoby:

i. vytvárať a podporovať možnosti pre staršie osoby plne sa zúčastňovať na všetkých aspektoch miestneho verejného života a povzbudzovať ich, aby to robili bez ohľadu na vek;

ii. rozvíjať a podporovať pružné formy a štruktúry na zapojenie starších osôb, ako sú vhodné poradné orgány, berúc do úvahy odporúčanie CM / Rec (2014) 2 Výboru ministrov členským štátom o podpore ľudských práv starších osôb;

6. pokiaľ ide o osoby so zdravotným postihnutím:

i. vytvárať a podporovať možnosti pre osoby so zdravotným postihnutím plne sa podieľať na všetkých aspektoch miestneho verejného života a prijímať potrebné opatrenia, ktoré ich umožňujú a povzbudzujú k tomu;

ii. rozvíjať a podporovať vhodné formy a štruktúry účasti, odstraňovať prekážky a poskytovať primeranú pomoc podľa potreby na zapojenie osôb so zdravotným postihnutím, ako sú poradné orgány, berúc do úvahy Odporúčanie CM / Rec (2011) 14 Výboru ministrov členským štátom o účasti osôb so zdravotným postihnutím na politickom a verejnom živote;

7. pokiaľ ide o zahraničných obyvateľov [3], najmä podporovať ich aktívnu účasť na živote miestnej komunity na nediskriminačnom základe dodržiavaním ustanovení Dohovoru o účasti cudzincov na verejnom živote na

miestnej úrovni z roku 1992 (ETS č. 144) alebo prinajmenšom inšpirovaním mechanizmov uvedených v tomto dohovore, aj keď ich členský štát neratifikoval.

[1] V súlade s Dohovorom o účasti cudzincov na verejnom živote na miestnej úrovni (ETS č. 144 - pozri článok 2) termín "cudzinci" znamená osoby, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi štátu a sú oprávnené rezidentom na jeho území.

[2] So zreteľom na odporúčanie Výboru ministrov č. CM / Rec (2017) 5 členským štátom o normách pre elektronické hlasovanie.

[3] V súlade s Dohovorom o účasti cudzincov na verejnom živote na miestnej úrovni (ETS č. 144 - pozri článok 2) termín "cudzinci" znamená osoby, ktoré nie sú štátnymi príslušníkmi štátu a sú oprávnené rezidentom na jeho území.

Participácia verejnosti v zmysle zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov

Pre lepšiu participáciu a informovanosť verejnosti v oblasti vyšších územných celkov, by bolo potrebné urobiť nasledovné:

- posilniť práva obyvateľov VÚC – zaviesť právo obyvateľa vystúpiť na rokovaní zastupiteľstva – v súčasnosti obyvateľovi VÚC slovo môže, ale nemusí byť udelené.
- zverejňovať nielen návrh rozpočtu vyššieho územného celku, ale aj každý návrh na jeho zmenu
- posilniť nezávislosť hlavného kontrolóra - tým, že jeho vzťah k vyššiemu územnému celku nebude pracovným pomerom, ale výkonom funkcie, za ktorý mu náleží plat
- zaviesť zverejňovanie výsledkov kontrolnej činnosti

Napriek tomu, že mnoho procesov participácie na úrovni VÚC nie je zákonom striktné daných, VÚC často aktívne komunikujú so svojimi obyvateľmi.

Ako príklad možno uviesť Bratislavský samosprávny kraj, ktorý má zriadenú aj webovú stránku <https://rozhodni-bsk.sk/>, na ktorej sa nachádzajú informácie o participatívnom rozpočte, o jeho histórii, princípoch ktorými je riadený a cieľoch. Každý okres má podstránku (Bratislava II, Bratislava IV, Pezinok, Senec,...) v ktorej môžu obyvatelia hlasovať a podporovať tak preferované projekty. Minulý rok takúto participáciu využilo viac než 40 000 obyvateľov kraja. Na stránke je spracovaná prehľadná tabuľka, podľa ktorej potenciálni žiadatelia ľahko zistia, ktoré dokumenty sú v ich konkrétnom prípade povinný predložiť. Rovnako tak je k dispozícii na stiahnutie čestné prehlásenie potrebné pre niektoré účely. Žiadať o dotáciu je možné prostredníctvom vyplnenia elektronického formulára, ktorý je treba následne doručiť na Podateľňu Úradu BSK. Rovnako tak je k dispozícii všeobecne záväzné nariadenie 02/2018 o participatívnom rozpočte. Na stránke je taktiež k dispozícii online formulár pre jednoduchú komunikáciu medzi obyvateľmi a BSK. Kraj taktiež usporiada verejné prerokovania, napríklad návrhu Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja alebo Zadania Územného plánu regiónu BSK s výkladom spracovateľa. Pri predmetných oznamoch sú k dispozícii súvisiace dokumenty na stiahnutie a taktiež je

uvedená adresa na zasielanie pripomienok. Príklad: <http://www.region-bsk.sk/clanok/aktualne-spravy-verejne-prerokovanie-zadania-uzemneho-planu-regionu-bratislavsky-samospravny-kraj.aspx> V rámci Operačného programu bratislavského kraja sú zverejňované informácie a s nimi súvisiace dokumenty týkajúce sa projektových zámerov ako aj pozvánky na workshopy k týmto témam, ktorých cieľom sú prezentácie otvorených výziev na predkladanie projektových zámerov. Príklad: <http://www.region-bsk.sk/clanok/workshop-irop-po2-sc211-pz-2018-6.aspx>

Webová stránka Nitrianskeho samosprávneho kraja napr. obsahuje sekciu so zverejnenými Výzvami na predkladanie projektov. Jedná sa napríklad o výzvu od Ministerstva spravodlivosti SR na poskytnutie dotácií na projekty na predchádzanie všetkým formám diskriminácie, xenofóbie, antisemitizmu. Zverejňované sú aj výzvy kraja, v ktorých môžu obyvatelia navrhnúť na udelenie ocenenia osoby, ktoré významným spôsobom prispeli k rozvoju kraja. K týmto výzvam sú priložené všetky relevantné dokumenty, podmienky, požadovaný postup ako aj kontaktná adresa. Kraj taktiež dáva do pozornosti verejné prerokovanie a pripomienkovanie Regionálnej inovačnej stratégie, Návrhu stratégie, akčného plánu ako aj návrhu implementácie Regionálnej inovačnej stratégie NSK na nasledujúce roky. Ďalšie výzvy a dokumenty sa týkajú životného prostredia, rozvoja vidieka, výchovy a vzdelávania mládeže v oblasti športovej a telesnej výchovy formou dostavby, rekonštrukcie alebo výstavby novej telocvične. Príklady k dispozícii sem: <https://www.unsk.sk/zobraz/sekciu/vyzvy-na-predkladanie-projektov>

Participácia verejnosti podľa zákona č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja

Za zásadný problém v súčasnej praxi sa považuje malý záujem verejnosti angažovať sa v procese tvorby dokumentov na podporu regionálneho rozvoja. Paradoxná je skutočnosť, že pripomienky verejnosti sú žiadané, nakoľko na ich základe môže daná obec alebo VÚC vypracovať relevantný, nielen formálny dokument.

Problematickým sa tiež zdá to, že aj keď sa verejnosť zapojí do tvorby týchto dokumentov, jej pripomienky nie sú orgánmi prijímané a ich neprijatie nie je ani odôvodnené. Zároveň proces zapájania verejnosti nie je pri týchto dokumentoch vôbec upravený.

Tiež je všeobecne známe, že orgány vypracúvajú iba formálne dokumenty, aby si splnili zákonnú povinnosť.

Samospráva aj napriek tomu, že povinnosť informovať nie je zákonom presne stanovená, informuje verejnosť o začiatku procesu spracovania dokumentov na podporu regionálneho rozvoja (napr. úradná tabuľa, webová stránka, miestne médiá). Počas celej doby spracovania bývajú dokumenty na podporu regionálneho rozvoja dostupné na webových stránkach samosprávy.¹⁷

¹⁷<http://www4.bratislava.sk/tvorba-programu-hospodarskeho-a-socialneho-rozvoja-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-na-roky-2010-2020/d-11022106/p1=-32>

<https://web.vucke.sk/sk/kompetencie/regionalny-rozvoj/aktuality/nova-metodika-vypracovanie-programov-hospodarskeho-socialneho-rozvoja-obce-obci-vuc.html>

Participácia verejnosti podľa zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách

Hoci zákon priamo počíta s prijatím komunitného plánu sociálnych služieb či koncepcie rozvoja sociálnych služieb a počíta aj s „verejnou diskusiou“ k týmto dokumentom, viac podrobností o tomto procese neuvádza. Zákon tak dáva priestor pre obce a VÚC zvoliť si mieru participácie verejnosti podľa svojich predstáv a možností. Kvalitu vypracovaných dokumentov zároveň do veľkej miery ovplyvňuje odborný potenciál jednotlivých obcí a VÚC, kde je nepochybné, že najmä malé obce nemajú odborný a ani finančný potenciál vypracovať kvalitné dokumenty. Väčšina obcí preto siahla po externom dodávateľovi, ktorý produkuje za nízku odplatu podobne znejúce komunitné plány.

Zákon tiež nikde nestanovuje záväznosť týchto dokumentov, systém diskusie, povinnosť vyrovnáť sa s pripomienkami či preskúmateľnosť daného dokumentu.

Všetky obce boli povinné vypracovať komunitný plán sociálnych služieb do 31. júna 2018. Následne VÚC je povinný vychádzajúc z jednotlivých komunitných plánov vypracovať do 31. decembra 2018 koncepciu rozvoja sociálnych služieb. Uvedené termíny vzhľadom na nepripravenosť obcí a VÚC a odbornú náročnosť dokumentov sú vystavované častej kritike. V záujme dodržania termínov mnoho obcí siahla preto po jednoduchšom a menej kvalitnom riešení cez externého dodávateľa.

Komunitné plánovanie pritom však nie je len cestou k vytvoreniu samotného dokumentu. Samotný proces je tiež rovnako dôležitý. V rámci procesu vytvárania nových partnerstiev sa môže využiť synergický efekt spolupráce a rýchlejšieho prenosu informácií. Efektom procesu je tiež zvyšovanie informovanosti používateľov a celej verejnosti o sociálnych službách.¹⁸ Hodnotenie prínosu by teda nemalo spočívať iba v sledovaní plnenia jednotlivých opatrení, ale pozornosť by sa mala venovať širšiemu ukazovateľu kvality procesu zohľadňujúcim ciele a víziu spracovateľov verejných politík.

Vzhľadom na častú formálnosť, nedostatočnú odbornosť a všeobecnosť vypracovaných dokumentov vznikajú otázky, či má zmysel stanovená povinnosť pre každú obec vypracovať samostatný komunitný plán. V prípade nevypracovania plánu navyše zákon nestanovuje žiadnu sankciu.

V tejto súvislosti poukazujeme na to, že v Českej republike nemajú obce povinnosť vypracúvať komunitné plány. Zákon obciam vypracovanie komunitného plánu ponúka iba ako možnosť. Pre kraje je však už spracovanie „strednodobého plánu rozvoja sociálnych služieb“ v spolupráci s obcami na území kraja povinnosťou. Kraj informuje obce na území kraja o výsledkoch zistených v procese plánovania a pri spracovaní plánu kraj zohľadňuje informácie, ktoré získal od jednotlivých obcí. (§ 94, 95 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálnych službách)

Okrem odňatia tejto povinnosti obciam prichádza do úvahy aj možnosť vypracovávanie komunitných plánov na úrovni okresných miest alebo mikroregiónov. V zmysle § 1 ods. 3 zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení, obec má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu, čo by obce mohli využiť aj na vypracovanie spoločného plánu pre mikroregión.

¹⁸ Jaroslava Sedláková : KVALITA KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB: PŘÍPADOVÁ STUDIE, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta managementu

Hoci obce často pristupujú k vypracovaniu komunitných plánov len formálne a všeobecne, zákon s jeho vypracovaním a obsahom spája neprimeranú dôležitosť. Hoci neexistuje sankcia za jeho nevypracovanie, zákon o sociálnych službách v § 83 ods. 10 spája poskytnutie finančného príspevku na prevádzku poskytovanej sociálnej služby s jej súladom s komunitným plánom. Ak teda niektorá poskytovaná sociálna služba nie je v súlade s komunitným plánom obce, jej poskytovateľovi nebude poskytnutý finančný príspevok. Súlad predloženej žiadosti o poskytnutie finančného príspevku s komunitným plánom sociálnych služieb obce alebo s koncepciou rozvoja sociálnych služieb VÚC sa podľa zákona „*posudzuje na základe vopred určených a zverejnených kritérií pri dodržaní princípov rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie subjektov, transparentnosti, proporcionality, hospodárnosti a efektívnosti*“. Kto bude súlad posudzovať a kto bude tieto kritériá stanovovať však zákon nestanovuje. Z toho dôvodu vzniká obava zneužitia danej kompetencie v prospech určitých poskytovateľov sociálnych služieb.

Koncepcie rozvoja sociálnych služieb sú vzhľadom na odborný a finančný potenciál VÚC prijímané na vyššej úrovni. V záujme skvalitnenia výstupov, širšieho informovania verejnosti o príprave a následne o obsahu koncepcie je na mieste uvažovať o zákonnej úprave samotného procesu a participácii verejnosti na tvorbe koncepcie.