

## **Analýza reálne prebiehajúcich procesov v rámci pilotnej schémy z pohľadu legislatívy a právnej praxe**

**autori:**

**Kristína Babiaková, Peter Wilfling**

**názov výstupu:** **Analýza reálne prebiehajúcich procesov v rámci pilotnej schémy z pohľadu legislatívy a právnej praxe**

**zadávatel':** 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:** 2019

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Analýza reálne prebiehajúcich participatívnych procesov v rámci pilotnej schémy z pohľadu legislatívy a právnej praxe - materiálu ponúka zrozumiteľné zhrnutie identifikovaných problémov a tém s názvom LEGISLATÍVA A PARTICIPÁCIA, ktoré výskum otvoril. Druhá časť materiálu je naviazaná na ZÁSADNÉ ZMENY, KTORÉ BY MOHLI VŠEOBECNE A VÝRAZNÝM SPÔSOBOM PRISPIEŤ K EFEKTÍVNEJŠEJ PARTICIPÁCII.

**Autori: Kristína Babiaková, Peter Wilfling**

**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**

**2019**

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

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

### **Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík**

Pilotná schéma participatívnej tvorby verejných politík predstavuje praktickú časť projektu. Zastrešuje dvanásť pilotných projektov, ktoré testujú rôzne participačné scenáre a nástroje zapojenia verejnosti do tvorby verejných politík na 4 úrovniach (národná, regionálna, mikroregionálna, lokálna). Zameranie verejných politík predstavuje témy ako sociálna inklúzia, otvorené dáta, udržateľná mobilita, deti a mládež, medziobecná spolupráca, využívanie verejných priestorov, odpadové hospodárstvo, environmentálna výchova a vzdelávanie.

Projekty boli do pilotnej schémy vybrané na základe samostatnej výzvy k predkladaniu projektov ÚSV ROS, realizovanej v Novembri 2015. Na základe dvanástich memoránd o spolupráci medzi ÚSV ROS, konkrétnym subjektom verejnej správy (VS) a vybranou mimovládnu organizáciou, ktorá vznik projektu iniciovala, vznikne dvanásť verejných politík, pripravených na zavedenie do praxe. Pilotná schéma je súčasne cenným zdrojom dát pre analytickú činnosť, ktorá predstavuje druhú časť projektu.

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

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

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

## **Analyticko-metodicko-legislatívna podpora zavádzania participatívnej tvorby verejných politík do praxe a Právny rámec a legislatíva**

Cieľom činnosti v rámci bloku Právny rámec a legislatíva je vytvorenie odborného portfólia (vrátane série samostatných e-príručiek/e-publikácií a ďalších výstupov, definovaných nižšie), ktorá poskytne Analýzu súčasných legislatívnych nástrojov a možností participácie.

Analýza súčasných legislatívnych nástrojov a možností participácie je jedným z kľúčových pilierov komplexnej Analýzy stavu a možností participácie v Slovenskej republike. Obsahovo sú činnosti zamerané na zmapovanie súčasných právnych rámcov, legislatívnych nástrojov a možností participácie zainteresovaných skupín na tvorbe verejných politík na Slovensku a v zahraničí. Prístup zhodnotenia súčasného stavu v rámci výskumných a analytických činností expertov sleduje celý životný cyklus verejných politík (od prípravy, tvorby, implementácie, monitoringu až po revíziu), ako aj 4 úrovne tvorby verejných politík (národná, regionálna, mikroregionálna a miestna úroveň).

**Očakávaný výsledok:** Realizované činnosti smerujú k spracovaniu návrhu opatrení v prospech zavádzania participácie do praxe formou presadzovania právnych úprav identifikovaných právnych predpisov, alebo prostredníctvom samostatných legislatívnych iniciatív, prípadne návrhov na novelizáciu konkrétnych právnych noriem a zákonov.

### **Analýza reálne prebiehajúcich participatívnych procesov v rámci pilotnej schémy z pohľadu legislatívy a právnej praxe**

Jedným z výstupov je aj Analýza reálne prebiehajúcich participatívnych procesov v rámci pilotnej schémy z pohľadu legislatívy a právnej praxe. Spracovaný materiál je výsledkom odbornej metodickej a analytickej činnosti zameranej na hodnotenie realizácie pilotných projektov, ich priebehu a výsledkov pre predloženie návrhov na právne a legislatívne zmeny, vyvolané realizáciou pilotných projektov (na všetkých relevantných úrovniach) v previazaní na agendu pracovnej skupiny Právny rámec a legislatíva.

Prácou expertov bolo zovšeobecniť problémy, ktoré sprevádzali realizáciu pilotných projektov a prípravu výstupných dokumentov (verejných politík) z jednotlivých pilotných projektov a pilotnej schémy ako takej, ako aj paralelne spracovávať analýzu podobných, alebo iných prebiehajúcich prípadov participácie, ktoré budú prínosom pre sformulované závery, týkajúce sa aplikačnej praxe participácie a poskytnú podklad pre konkrétne návrhy na zmenu legislatívy či aplikačnej praxe.

Úvod materiálu ponúka zrozumiteľné zhrnutie identifikovaných problémov a tém s názvom LEGISLATÍVA A PARTICIPÁCIA, ktoré výskum otvoril. Druhá časť materiálu je naviazaná na ZÁSADNÉ ZMENY, KTORÉ BY MOHLI VŠEOBECNE A VÝRAZNÝM SPÔSOBOM PRISPIEŤ K EFEKTÍVNEJŠEJ PARTICIPÁCII - aplikačné a legislatívne návrhy zmien.

## LEGISLATÍVA A PARTICIPÁCIA

*Podstatným prvkom úspešnej participácie je vhodne nastavený legislatívny rámec pre zapájanie sa verejnosti do tvorby verejných politík. Ako je legislatívne prostredie na Slovensku naklonené participácii? Kde sa participácii v rámci legislatívy darí a kde sú jej slabiny? Ako sme na tom s podporou participácie v porovnaní so zahraničím? O zisteniach a návrhoch opatrení legislatívneho tímu NP PARTI v roku 2018 hovorí expertka pre legislatívu, zmenu právnych úprav a právnu prax NP PARTI, advokátka KRISTÍNA BABIAKOVÁ.*

### ČO VŠETKO PRESKÚMALA ANALÝZA

Hľadali sme odpoveď ako je participácia na Slovensku nastavená v zákonoch. Zisťovali sme ako je vytvorený priestor pre participáciu na Slovensku všeobecne a potom sme sa bližšie pozreli na jednotlivé oblasti, ktoré počítajú s participáciou verejnosti. Snažili sme sa na všetkých úrovniach verejnej správy participácie podať správu o tom, či má verejnosť dostatok informácií, ako môže a či môže participovať, aké sú kroky, ktoré môže urobiť a potom následne mať možnosť vyjadriť sa o tom, ak niečo nefunguje, ako sa môže niečo zmeniť, prípadne napadnúť. Vyhodnocovali sme problémy a otázky, ktoré súvisia s jednotlivými oblasťami participácie a na základe identifikovaných problémov a otázok, ktoré náš výskum postavil, sme sa snažili vytvoriť zoznam návrhov, ktoré by mohli participácii pomôcť. Následne vo veciach, ktoré sme si identifikovali ako problematické, sme sa snažili urobiť aj komparáciu so zahraničím a nájsť konkrétne prípady a príklady dobrej praxe, ktoré by mohli byť pre nás inšpiráciou.

Každá oblasť, ktorú sme spracovali, poskytuje všeobecné a prehľadne spracované informácie s využitím jednotnej štruktúry a metodiky. Jednak informáciu o tom, aký je prístup k informáciám o verejnej politike, ktorá je prijímaná a ako má verejnosť možnosť participovať. Ďalej či má verejnosť prístup k spravodlivosti v prípade nezákonnosti prijatej politiky, sú tam odkazy na rôzne medzinárodné dokumenty, ktoré hovoria o participácii v tejto oblasti, webové linky. Samostatným blokom sú otázky a problémy, ktoré v tej-ktorej oblasti vznikajú.

Komplexný materiál a analýza je sprístupnená na webe Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (sekcia NP Participácia/Výstupy projektu). Ak by niekomu niečo v spracovanom dokumente chýbalo, sme otvorení akýmkoľvek pripomienkam zo strany inštitúcií verejnej správy, angažovaných občanov, alebo zástupcov MNO.

### ZÁKLADNÉ NÁSTROJE PARTICIPÁCIE

V dokumentoch nájdete základné oblasti, ktoré poskytujú primárne východiská participácie. Čiže ústavné princípy a všeobecný prístup k informáciám ako základný predpoklad pre efektívnu participáciu. Potom boli spracované všeobecné inštitúty, ako sú petičné právo, zhromažďovacie právo, združovacie právo a všeobecné postupy podľa správneho konania. Analýza sa netýka len **účasti na normatívnych právnych aktoch**, teda tých, ktoré platia pre všetkých, ale týka sa aj **účasti na individuálnych právnych aktoch**, ktoré sa týkajú verejného záujmu, ako je napríklad ochrana životného prostredia. Aj preto v dokumente nájdete postupy

podľa správneho konania. Analýza sa venuje **participácii na tvorbe všeobecne záväzných, teda normatívnych aktov**, a to je **participácia na tvorbe zákonov, na legislatívnej činnosti vlády a NR SR**.

## VLAJKOVÁ LOĎ PARTICIPÁCIE NA SLOVENSKU

Veľkú oblasť analýzy patrí **ochrane životného prostredia, ktorá je vlajkovou loďou participácie verejnosti** u nás, čiže sú tam zhrnuté participatívne procesy. Ďalšími oblasťami sú: stavebné alebo investičné zámery, participácia na územnom plánovaní, na stavebnom povolení, na banských činnostiach, kontrola hluku, pamiatkové veci, veľká oblasť samosprávy a samostatná oblasť sociálnych služieb. Snažili sme sa (a taká bola aj požiadavka), aby to bolo písané ľudskou rečou. Aby aj obyčajný človek, ktorý nie je právnik a má záujem sa zúčastniť niektorého z týchto procesov prijímania verejných politík na Slovensku, našiel odpovede na otázky, ako sa zapojiť a participovať. A na záver ešte taká zaujímavosť, stále hovorím o participácii, ale v zásade **naš právny poriadok pojem participácia nepozná**. Najživejším pojmom je účasť verejnosti. Takže to je ten pojem, ktorý by som mala správne používať.

## ČO V RÁMCI PARTICIPÁCIE FUNGUJE?

V krátkosti vypíchnem tri veci, ktoré na Slovensku fungujú. Jedným zo zásadných zistení bolo, že **slovenský právny poriadok veľmi dobre upravuje rozsah informácií, ktoré sú povinne zverejňované**. Na úradných tabuliach, na webových stránkach. Máme množstvo veľmi dobre spracovaných portálov, ktoré veľmi zhrňajú jednotlivé informácie. Až na malé nedostatky je pre občana k dispozícii dostatok prístupných informácií. Prístupné informácie sú základným predpokladom, aby sme mohli efektívne participovať na tvorbe verejných politík.

Po druhé, **máme veľmi dobre upravený legislatívny proces na tvorbe tzv. vládných návrhov**, kde od zverejnenia predbežnej informácie, cez možnosť hromadných pripomienok a možnosť rozporového konania, cez vládu, až po informáciu o účasti verejnosti, je dobre upravená. Tento druh prijímania vládných zákonov, lebo budem ešte hovoriť aj o poslaneckých návrhoch, je naozaj dobre upravený. Môžeme byť hrdí, že to naozaj funguje.

Treťou oblasťou je **participácia na ochrane životného prostredia**. Životné prostredie si nevie chrániť samo seba. Veľmi široko a efektívne sa poskytuje možnosť verejnosti podieľať sa na ochrane životného prostredia a na ochrane verejného záujmu (právo občanov EÚ na zdravé životné prostredie). Je to tak hlavne vďaka množstvu európskej legislatívy, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku.

## NEDOSTATKY PARTICIPÁCIE

Budem hovoriť o najvypuklejších a možno aj najvšeobecnejších problémoch. Jedna z vecí, ktorú sme naozaj vnímali ako problematickú je, že na jednej strane, máme obrovské množstvo informácií, ktoré sú niekde zverejnené, ale dostávame sa **k zverejneným informáciám sa dostávame neskoro**. Nehovorím o bežnom občani, ale naozaj o aktívnych občanoch a mimovládnych organizáciách, ktoré sa o tú- ktorú konkrétnu oblasť intenzívne zaujímajú.

Keď do procesu vstupujú advokáti, zväčša už je neskoro. A v participatívnom procese ťaháme za kratší koniec. Šanca ovplyvniť verejnú politiku je výrazne nižšia. A okrem toho, že sa verejnosť nedostane k informáciám načas, aby mohla efektívne zasiahnuť do tvorby verejnej politiky, tak, častokrát **ľudia nevedia, aký prostriedok nápravy majú použiť**.

## PRÍKLADY Z PRAXE: ÚZEMNÝ PLÁN OBCE

Obec napríklad mení územný plán, kde lokalitu identifikovanú ako zeleň, chce zmeniť na oblasť občianskej vybavenosti, lebo tam chce tam postaviť polyfunkčný objekt. Všetci vieme, že obec informuje na webovej stránke o tom, že sa prijíma územný plán. Územný plán ako strategický dokument prejde cez množstvo systémov, kde je ho možné pripomienkovať, napríklad cez enviroportál. Informácie je možné dohľadať všade, ale bežný človek bývajúcí na sídlisku ktorému zmena územného plánu zmení život, jednoducho nevie, že sa niečo takéto deje. K nemu sa informácia o zmene územného plánu neprišla, jeho si informácia o jeho pripomienkovaní nenašla.

On až potom zistí, že sa ide niekde niečo diať. Zrazu začnú susedia hovoriť, že sa ide stavať nejaký obchod. Zrazu skupina ľudí na sídlisku nesúhlasí, chce rozhodnutie o stavbe obchodu napadnúť, akurát, že už je neskoro. Rozhodnutia na základe schváleného územného plánu je neskoro riešiť v čase, keď je už územný plán prijatý.

Napríklad, týka sa to aj obyčajného stavebného konania, ktoré je už rozhodnuté. Je omnoho ťažšie podávať žalobu, keď je rozhodnutie o stavebnom konaní právoplatné. Kde je problém? K ľuďom, ktorých sa konkrétna vec, problém a verejná politika týka, napríklad územný plán, stavebné konanie, sa nedostala predbežná informácia včas. A ďalšie vec, ak sa aj občania dozvedia, že sa niečo ide diať v správnom čase a predstihu, nevedia, čo urobiť a ako sa brániť.

## JE PETÍCIA VŠELIEKOM?

Opakovane vidíme to, že sa občania rozhodnú spísať petíciu. Myslia si, že čím viac ich bude, tým bude ich hlas silnejší, že keď bude 500 podpisov pod petíciou, tak to niečo zmení... Nepoužijú však ten správny prostriedok nápravy. Neprihlásia sa do konania ako účastníci konania. Nepodajú svoje námietky. A potom? Správny orgán sa s ich námietkami nevysporiada, lebo ich nepodali ako účastník konania.

Aj toto je jeden z návrhov v aplikačnej oblasti, kde si myslíme, že by bolo potrebné niečo zmeniť. Je potrebné vytvoriť jednotný notifikačný systém. Prostredníctvom systému, ak by ľudia mali o niečo konkrétne záujem (o svoju lokalitu, o tému atď.) o, by tie informácie, ktoré niekde na webe sú, k nim prichádzali

Viem, že SloVlex niečo také má. Predstavme si možnosť, že keď sa budú prijímať zákony, napríklad niečo o obciach, alebo sa bude posudzovať vplyv nejakej stavby na životné prostredie vo vašom okolí, budú k vám informácie prichádzať domov.

## ADRESNOSŤ A VČASNOSŤ INFORMÁCIÍ

Myslíme si, že **adresnosť a včasnosť informácií** je pre efektívnu participáciu veľmi dôležitá. Spolu s adresovanou informáciou by mala k ľuďom prichádzať aj informácia o tom, čo môžu urobiť, ak sa chcú takéhoto nejakého konkrétneho konania zúčastniť.

Na web stránke Slovensko.sk nájdeme životné situácie, napríklad čo robiť, ak sa vám narodí dieťa, čo robiť, ak sa ženíte, alebo sťahujete do iného mesta za prácou... Aj do SloVlexu stačí priradiť nové kľúčové slová, takzvané notifikácie. Veľmi by to pomohlo tomu, aby pri participácii a pri možnosti zmeniť verejné politiky ľudia neľahali za kratší koniec..

## VOĽBA O ZAHRANIČIA A VOĽBA POŠTOU

V analýze sme sa venovali aj volebnému zákonu a voľbe zo zahraničia. Je načase uvažovať o voľbe ako o jednej zo zásadných a základných prostriedkov participácie verejnosti na správe vecí verejných. V parlamentných voľbách, alebo v prezidentských voľbách, voľbách do európskeho parlamentu, je potrebné umožniť **voľbu zo zahraničia a voľbu poštou**. Ide o to, aby ľudia, ktorí sú vyslaní Slovenskou republikou do zahraničia, alebo sú ako študenti na zahraničných školách, prípadne v zahraničí, alebo mimo miesta trvalého pobytu, dlhodobo pracujú, mali možnosť podieľať sa na voľbách.

## KDE OSTALA VEREJNOSŤ? PRIJÍMANIE ZÁKONOV, EURÓPSKÝCH SMERNÍC A UZNESENIA VLÁDY

Ďalší problém, ktorý vnímame ako problém, je to, že ako sa prijímajú zákony v rámci parlamentu a možnosť verejnosti ovplyvniť proces v parlamente, v čase, kedy sa schvaľujú zákony.

Ďalšia téma, ktorá potrebuje obrovský priestor na diskusiu a nájdenie východiska je aj to, že dnes vďaka implementácii množstva európskych smerníc, máme povinnosť prijímať množstvo dokumentov, stratégií a koncepcií. Napríklad program na zlepšenie ovzdušia, komunitné plány, množstvo rôznych koncepcií, ktoré sú prijímané, ale nikde nie je stanované, ako sa má (a či sa má) verejnosť na nich podieľať. Či ich môže verejnosť potom následne napádať, či sú vynútiteľné a či sú záväzné. Pri niektorých je to jasné.

Netýka sa to len dokumentov na lokálnej úrovni, ale týka sa to aj uznesení vlády. Všetci vieme, že uznesenia vlády, ktorými sa prijíma množstvo stratégií, akčných plánov, nevieme nijako napadnúť, lebo zákon hovorí o tom, že uznesenia vlády nevieme napádať na súde. V zásade tade ceste nevedie. Dokumenty sú prijímané procesom, ktorý v zásade nie je zlý, ale vláda sa pri nich stavia do pozície zákonodarcu. Poviem príklad – koncepcie hydroenergetického potenciálu. Vláda hovorí o tom, kde je možné a kde nie je možné stavať malé vodné elektrárne. Teda je to dokument ako územný plán, ktorý stanovuje konkrétne povinnosti vlastníkom pozemkov. Je to prijaté uznesením vlády, ale nie je to všeobecne záväzný dokument. Nesie v sebe prvky nejakej normatívnosti, čiže všeobecnej záväznosti, ale nie je možné ich napadnúť. A tu ide o naozaj obrovskú škatuľu dokumentov. Každý z ich má svoj život. Každý z nich je nejakým samostatne upravený. Sme presvedčení, že je nevyhnutné, aby v tejto oblasti bol urobený poriadok. Máme konkrétne návrhy, ako by to bolo možné urobiť, ale zároveň si uvedomujeme, že toto je cesta na dlhšiu trať. Treba o tom diskutovať, zohľadňovať množstvo



vecí. Napríklad o aký typ dokumentu ide. V každom prípade je nevyhnutné, aby takéto dokumenty dostali konkrétny rámec a systém, aby bolo jasné, o aký typ dokumentu ide.

## **PODĽA ČOHO PRÁVNE SPRÁVNE PARTICIPOVAŤ?**

Na Slovensku **neexistuje žiaden zjednocujúci dokument, ktorý by hovoril o tom, ako má vlastne participácia vyzerat'**. Čo to vlastne je, aké metódy môže využívať, čo by bolo správne, aby orgány poverené manažovaním a riadením participácie robili. Niektoré orgány konajú veľmi dobre. Napríklad pri Envirostratégii je to Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré robí naozaj všetko preto, aby zapojilo verejnosť, ale pri iných dokumentoch sa vykonávajú len základné kroky, ak vôbec nejaké. Nejde len o možnosť pripomenkovať konkrétny dokument v rámci legislatívneho procesu, ale zapojiť verejnosť do procesu tvorby.

Máme dokument, ktorý je metodikou a to, aký má byť obsah strategických dokumentov. Dokument ale hovorí len o tom, čo by mala stratégia obsahovať, ale nehovorí o tom, ako dokument tvoriť, koho do procesu tvorby politiky zapájať. Neexistuje žiadny jednotný návod. Táto metodika by mala byť pomocou aj pre mestá a obce, teda lokálnu úroveň verejnej správy. My naozaj vidíme, že všade v zahraničí sú na úrovni vlády prijímané takéto uznesenia, ktoré nie sú zákonmi. Myslím si, že nie je cestou, aby tu bol prijatý zákon, ktorý má hovoriť, ako presne má verejnosť participovať. Ale je dôležité, aby existoval jednotný návod, z ktorého môžu jednotlivé orgány na všetkých úrovniach verejnej správy vychádzať.

**A práve takýto dokument, metodika by mohol byť veľmi dobrý výstup z projektu, ktorý by Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti mohol ponúknuť.**

## **AKO TO FUNGUJE V ZAHRANIČÍ**

Stále sme hľadali spôsob ako by to malo byť v zákonoch presne a jasne upravené. Ako má participácia vyzerat'. Hľadali sme inšpiráciu v zahraničí. Musia existovať zákony, ktoré to v iných krajinách upravujú. **A v zásade vo vyspelých demokraciách niečo takéto vôbec nenájdete.** Nájdete množstvo dokumentov prijímaných na úrovni vlády, ktoré hovoria o tom, ako by to malo vyzerat'. Nie sú záväzné. Každý dokument je iný. Každá verejná politika žije svojím životom, či už na lokálnej, alebo národnej úrovni. Použijem ako príklad Veľkú Britániu. Sú prijaté nielen rôzne usmernenia, ale existujú aj rôzne dohody, ako sa spolupracuje s verejnosťou, ako obec garantuje, že bude do každého procesu zapájať verejnosť. Ich obsahom je ako to bude štát, alebo obec robiť. Niečo na spôsob podpísaných deklarácií, v ktorých sa obec zaviazne, že bude verejnosť aktívne informovať a zapájať. Ide o pozitívny a hlavne verejný záväzok obce aj štátu zameraný na aktívne a včasné zapájanie verejnosti. Čiže, nenájdeme zákon, ktorý participáciu a zapájanie verejnosti univerzálne upravuje. To bola jedna z vecí, ktorú sme hľadali. Dnes po analýze zahraničných príkladov z praxe máme množstvo dokumentov, z ktorých môžeme vychádzať a nechať sa inšpirovať, ako by malo a mohlo vyzerat' naše všeobecné usmernenie v prospech kvalitných participatívnych procesov pri tvorbe lokálnych, regionálnych, alebo národných politík.

## 10 MINÚT NA PRIJATIE PARLAMENTNÝCH ZÁKONOV?!

Ďalším problémom je **proces tvorby zákonov v parlamente a možnosť ovplyvňovania obsahu zákonov poslancami v parlamente cez pozmeňujúce a doplňujúce návrhy**. Našťastie možnosť „prílepkov“, tých najhorších foriem nekontrolovateľných zmien obsahu zákonov, nie je. Žiaľ, ale stále existuje možnosť dať pozmeňujúci návrh. O návrhu zákona v druhom čítaní, teda potom, čo už boli prijaté pozmeňujúce návrhy v parlamente poslancami, je možné rokovať ďalších 48 hodín po podaní pozmeňujúceho zákona. Toľko rokovací poriadok NR. Ale hneď v ďalšej vete sa hovorí o tom, že bez rozpravy môže NR SR skrátiť stanovenú lehotu a v zásade ju môže úplne zrušiť. **Takto to funguje na dennej báze. Pozmeňujúci návrh sa prednesie a o 10 minút sa o ňom už hlasuje**. Treba si uvedomiť, že ani samotní poslanci sa vôbec nemajú možnosť oboznámiť s tým, ako upravený zákon znie a čo navrhovaná zmena znamená pre život a aplikačnú prax. **Verejnosť už vôbec nemá ako zistiť, čo sa v parlamente deje, aké úpravy prekázali do znenia zákona**.

Skrátenie tejto lehoty by vôbec nemalo existovať, alebo nech existuje len v mimoriadnych prípadoch, ako sú dôvody pre skrátené legislatívne konanie. Treba si uvedomiť, že táto „maličkosť“ úplne popiera celý proces, ktorý prebehol predtým. Participačný a pripomienkový proces zákonov je veľmi dobre ošetrený do momentu, kým príde do parlamentu. V parlamente zákon začína žiť svojím životom bez toho, aby ktokoľvek mal prehľad o tom, čo sa s ním deje.

## KRÍZA DÔVERY VOLIČA

Hľadali sme inšpiráciu ako sa s tým vysporiadať v zahraničnej praxi a zistili sme, že v zásade v zahraničí tiež neexistuje konkrétna úprava, ktorá by niekde v zákone hovorila o tom, či má verejnosť možnosť zasiahnuť.

Existujú nielen vládne návrhy zákonov, ale aj poslanecké návrhy zákonov. **Tým, že príde poslanecký návrh do parlamentu, ktorý vôbec nemá povinnosť prechádzať pripomienkovým konaním, tak poslanci chrlia zákony v oveľa väčšom množstve ako vláda**. Samozrejme majú omnoho menšiu úspešnosť ako vládne návrhy zákonov. Uvažovali sme nad tým, že verejnosť by mala možnosť návrh pripomienkovať, keď už poslanecký návrh prejde do druhého čítania. Poslanecké návrhy väčšinou končia v prvom čítaní a do toho času by ich asi nebolo efektívne pripomienkovať. Verejnosť by naozaj mala mať možnosť návrhy spripomienkovať. Tiež sme hľadali inšpiráciu v zahraničí, či niečo takéto neexistuje, ale nenašli sme. Objavili sme ale množstvo diskusií. A ukázalo sa, že vo všetkých vyspelých demokraciách sa tento problém rieši. Rieši sa preto, lebo **ľudia prestávajú veriť svojim voleným zástupcom**. Kým im verili, že majú dobrý záujem, tak to nebola téma. Ale čím viac volení zástupcovia strácajú dôveru verejnosti, tým viac sa tento problém otvára a diskutuje. Aktuálne sa v Európe hľadá spôsob, ako by mohla verejnosť vstúpiť aj do pripomienkovania a oponovania poslaneckých návrhov.

## PRÍKLAD Z FRANCÚZSKA: KDE JE VÔĽA, TAM JE AJ CESTA

Jeden zo zaujímavých príkladov, ktorý síce nie je legislatívou vôbec upravený, je z Francúzska. Ide o občiansku iniciatívu. Poslanci, ktorým naozaj záleží na tom, aby im občania dôverovali spolupracujú s občianskou iniciatívou, ktorá spravuje informačný portál. Každý poslanec, ktorý

sa zaregistruje do portálu, sprístupňuje návrh alebo pozmeňujúci návrh, ktorý podal. Nie je to jeho povinnosť, ale deklaruje tým svoju zodpovednosť voči svojim voličom. Svoj návrh cez informačný portál dáva do „kvázi“ pripomienkového konania počas ktorého diskutuje s ľuďmi, či je takýto návrh podľa nich fajn alebo nie. Platforma je veľmi funkčná. Poslanci sú v nej registrovaní, prihlásení a komunikujúci s občanmi. Ide o riešenie, ktoré nestanovuje zákon, ale skutočná potreba ako eliminovať nedôveru občanov vo volených predstaviteľov.

## **ZÁSADNÉ ZMENY, KTORÉ BY MOHLI VŠEOBECNE A VÝRAZNÝM SPÔSOBOM PRISPIEŤ K EFEKTÍVNEJŠEJ PARTICIPÁCII - aplikačné a legislatívne návrhy zmien**

### **Prístup k informáciám**

1.

#### **Všeobecne**

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

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

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

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

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

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

Z uvedeného príkladu vyplýva, že verejnosť sa často ani nedozvie o tvorbe verejnej politiky, ktorú by mohla ovplyvniť a zároveň často nevie, aký právny prostriedok by mala na ochranu

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

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

### Preto navrhujeme:

- **Edukácia mládeže na stredných školách by sa mala zamerať aj na základné občianske poznatky a zručnosti.** Mládež by po absolvovaní strednej školy mala poznať napr. systém fungovania v štáte, základy rozdelenia právomocí medzi štátom a územnou samosprávou, základné princípy správneho konania a rozhodovania, základné inštitúty, ktoré môže verejnosť využiť na vyslovenie svojich potrieb, názorov či problémov. Zo Štátneho vzdelávacieho programu, ktorý ako záväzný dokument stanovuje všeobecné ciele vzdelávania a kľúčové kompetencie, ku ktorým má vzdelávanie smerovať, tieto zručnosti žiaka ako cieľ v oblasti občianskej náuky stanovuje. Pozri tu: [http://www.statpedu.sk/files/articles/dokumenty/inovovany-statny-vzdelavaci-program/obcianska\\_nauka\\_g\\_4\\_5\\_r.pdf](http://www.statpedu.sk/files/articles/dokumenty/inovovany-statny-vzdelavaci-program/obcianska_nauka_g_4_5_r.pdf)  
Štátny vzdelávací program je však len východiskom pre tvorbu školského vzdelávacieho programu, ktoré sa môžu líšiť. Na zabezpečenie občianskej gramotnosti v tomto smere by bolo potrebné vykonať revíziu jednotlivých školských vzdelávacích programov, vytvoriť vhodné metodiky na výučbu danej témy a navrhnúť doplnenie daných tém do školských programov podľa potreby.
- **Zvýšenie informovanosti verejnosti o prebiehajúcom procese tvorby verejných politík.** Verejnosť nemá včasné a zrozumiteľné informácie o tvorbe jednotlivých verejných politík na všetkých úrovniach verejnej moci.

### Možné riešenia:

- **Presadiť využívanie tzv. dočasnej úradnej tabule.** V zmysle § 26 ods. 2 Správneho poriadku doručenie verejnou vyhláškou je možné *aj na dočasnej úradnej tabuli správneho orgánu na mieste, ktorého sa konanie týka*. Túto možnosť využívajú napr. okresné úrady tak, že na úradnej tabuli obce zverejnia verejnú vyhlášku týkajúcu sa danej obce. Dočasná úradná tabuľa by však mohla byť umiestňovaná aj priamo na mieste, kde sa má výstavba realizovať, napr. osadením na tento účel vyrobenej plastovej tabule. Obyvatelia by častejším využívaním tejto možnosti získali informácie v čase, kedy ešte môžu využiť svoje právo podať pripomienky v konaní, čo by malo celé konanie zefektívniť aj v prospech samotného navrhovateľa (obyvatelia nebudú konanie napádať až na súde a tak celé konanie zbytočne predlžovať). Problémom môže byť, že tieto tabule budú ničené.

- **Vytvoriť jednotný automatizovaný systém alebo zdokonaľiť už existujúci systém umožňujúci včasné a dostatočné informovanie verejnosti prebiehajúcim procese tvorby verejných politík.** Dnes existuje množstvo portálov a webstránok, ktoré zverejňujú väčšinu dôležitých informácií o tvorbe verejných politík včas a riadne (napr. [www.enviroportal.sk](http://www.enviroportal.sk), [www.slov-lex.sk](http://www.slov-lex.sk), webstránky obcí/VÚC, [www.crz.gov.sk](http://www.crz.gov.sk)). Tieto informácie sa však často nedostanú k ich adresátom. Vzhľadom na to, že všetky tieto informácie sú už zverejnené, bolo by možné o ich zverejnení posilať fyzickým či právnickým osobám notifikácie podľa jednotlivých tém, teritórií a iných parametrov, ktoré by bolo potrebné nastaviť. Fyzické a právnické osoby by sa museli zapísať na odber notifikácií, kde by si vybrali jednotlivé parametre informácií, ktoré by chceli dostávať do svojej emailovej stránky. Napr. by sa stavebný inžinier zapísal na odber informácií o tvorby predpisov a ich zmien v oblasti stavebníctva, obyvateľ Martina by sa zapísal na odber informácií o všetkých povoloňovacích konaniach týkajúcich sa mesta alebo len zóny, v ktorej žije alebo ekologická organizácia venujúca ochrane vody by sa zapísala na odber informácií o začatí konaní EIA týkajúcich sa malých vodných elektrární. Pre tento účel by bolo potrebné vytvoriť zoznam kľúčových vlastností a aj kľúčových slov, ktoré by jednotlivým dokumentom museli byť priradené a na základe nich by si odberatelia vybrali informácie, ktoré im majú byť zasielané. Toto by vyžadovalo spoluprácu orgánov verejnej moci.

Výborná stránka tohto druhu je napr. [www.oznamypresov.sk](http://www.oznamypresov.sk), kde je možné sa zapísať na odber informácií zverejňovaných na úradnej tabuli mesta Prešov pre určitú oblasť mesta a tiež podľa predmetu danej informácie. Táto stránka nie je produktom mesta, ale aktívnych obyvateľov (poslanec) a informácie sami označujú. Pokúsime sa nájsť takýto vzor v zahraničí.

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

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

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

2.

## **Zákon o slobodnom prístupe k informáciám**

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

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

- **aby zo sprístupnenia neboli apriórne vylúčené rozhodnutia prokurátora alebo policajta podľa § 197 ods. 1 písm. a), b) a c) Trestného poriadku** - aby verejnosť mohla skontrolovať, či si polícia a prokuratúra naozaj plní svoje úlohy a či stíha trestné činy, aby polícia a prokuratúra nemohla utajovať svoje rozhodnutia o vyšetrovaní závažných káuz a aby boli verejne prístupné rozhodnutia o trestnom stíhaní verejných funkcionárov,
- aby boli zmluvy zverejňované počas doby ich účinnosti a ďalších 10 rokov po ich účinnosti,
- aby skutočnosť, že zmluva nie je povinne zverejňovaná, nemohla znamenať, že zmluva alebo jej časť nemôže byť sprístupnená na žiadosť – samozrejme po vylúčení zákonom chránených informácií,
- aby boli všetky zmluvy zverejňované na jednom mieste v Centrálnom registri zmlúv, kde ich bude možné ľahko vyhľadávať
- aby boli verejne dostupné aj informácie o predchádzajúcich pracovných skúsenostiach verejných činiteľov, vedúcich zamestnancov a nominantov do orgánov štátnych a samosprávnych firiem,
- upraviť rozsah informačnej povinnosti obchodných spoločností založených štátnymi orgánmi, vyššími územnými celkami alebo obcami na základe Obchodného zákonníka za účelom plnenia určitých verejných úloh (napr. Národná diaľničná spoločnosť a.s. či Železničnú spoločnosť Slovensko a.s.).

Na tieto navrhované zmeny je potrebné zmena legislatívy. Návrh novely zákona je momentálne stále v pripomienkovom konaní, pričom nie je zrejmé, či bude vôbec predložený vláde na schválenie.

## Petície

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

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

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

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

Na realizáciu toho návrhu nie je potrebná zmena legislatívy.

### **Realizácia volebného práva**

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

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

Na túto zmenu je potrebná zmena legislatívy, pričom ale ide o prevzatie už existujúceho a funkčného modelu. Zavedenie tohto spôsobu voľby pre komunálne voľby je predmetom diskusií, pretože vzniká obava, či ľudia žijúci v zahraničí vedia by mali ovplyvňovať život komunity, ak nie sú jej súčasťou.

Elektronizácia volieb môže byť tiež predmetom úvah. Bolo by potrebné preskúmať pre a proti na príklade Estónska a iných krajín, ktoré o elektronizácii uvažovali.

### **Združovanie občanov**

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

V blízkej dobe bude podľa medializovaných informácií pripravený koalíčnými stranami návrh zákona o financovaní mimovládnych organizácií, na ktorý bude treba aktívne reagovať.



## **Participácia na tvorbe všeobecne záväzných právnych predpisov**

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

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

Analógiou rozporového konania (rokovanie o pripomienkach podaných v rámci tzv. medzirezortného pripomienkového konania k návrhom zákonov schvaľovaných vládou, medzi navrhovateľom a pripomienkujúcim subjektom, ktoré v súčasnosti upravujú legislatívne pravidlá vlády vo svojom čl. 14) by bolo právo zástupcu verejnosti predniesť pripomienky na rokovaní príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. navrhovateľ zákona stotožnili s niektorou z pripomienok, navrhujeme, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov. Podané pripomienky verejnosti v zmysle nášho návrhu musia spĺňať obsahové náležitosti pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov.

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

Podobné platí aj pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch predložených v II. čítaní v pléne národnej rady, ktoré sú často rozsiahle a nie je časový priestor ich naštudovať. V zmysle § 83 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku NR SR ak v druhom čítaní boli na schôdzi

národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiadajú gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. Národná rada v praxi využíva skrátenie tejto lehoty na dennej báze. Poslanci ako ani verejnosť sa nemajú možnosť oboznámiť s pozmeňujúcimi návrhmi, legislatívny proces je neprehľadný a nekvalitný.

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

Prijatie zákona o lobbingu je tiež kontroverznou témou. Bolo by potrebné zdefinovať, čo je to logging. Existuje názor, že je nevyhnutné poznať aj to, čo sa deje paralelne pri legislatívnom procese, keďže diskusie a stretnutia nie je možné zakázať. V tejto súvislosti by bolo možné uvažovať o stanovení povinnosti poslanca informovať o tom, s kým sa stretáva a ak akým témam.

### **Participácia na tvorbe nelegislatívnych aktov prijímaných orgánmi verejnej správy**

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

Na schvaľovanie týchto materiálov sa vzťahujú tieto dokumenty:

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

Ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy i vláda vypracúvajú rôzne strategické dokumenty (stratégie, plány...), ktoré sú prijímané ako uznesenia vlády. Vzhľadom na to, že neexistoval jednotný metodický systém postupov pre prípravu, tvorbu a implementáciu takýchto strategických dokumentov, uznesením vlády SR č. 197 z 26. apríla 2017 bola schválená **Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií** (predložil podpredseda vlády

pre investície a informatizáciu). Materiál zjednocujúcim spôsobom stanovuje proces koncipovania a realizácie strategických dokumentov ústredných orgánov štátnej správy SR, resp. vlády SR, a to od identifikácie potreby tvorby stratégie až po jej prípravu k schváleniu a implementácii. Metodika uvádza presné postupy a konkrétne aktivity pri tvorbe jednotlivých segmentov strategického dokumentu. Zároveň jasne definuje metódy riadenia a plánovania celého procesu vypracovania stratégie, ako aj úlohy pre jednotlivých aktérov a zodpovedných gestorov.

Hoci materiál má upravovať postupy a metodiky na tvorbu strategického dokumentu, úplne v ňom absentuje časť týkajúca sa zapájania verejnosti, odborníkov či zástupcov verejnej moci do tvorby daného dokumentu. Metodika skôr technickým popisom, ako verejnú politiku vytvárať najmä obsahovo, ale neobsahuje konkrétne návody ako a kedy zapájať zainteresovanú verejnosť do jej tvorby. **Navrhujeme danú metodiku doplniť o časť, ktorá sa bude venovať postupu a metodikám zapájania verejnosti do tvorby strategických dokumentov.**

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

- **záväznú metodiku pre prípravu, tvorbu a implementáciu** strategických dokumentov (stanoviť všeobecné princípy a hlavné postupy pre vypracovanie strategických dokumentov rezortov, resp. vlády SR).
- účinný mechanizmus (stanoviť pravidlá) aplikácie základných metodických nástrojov, resp. manuálov na vypracovanie strategických dokumentov.
- komplexný nadrezortný systém hierarchizácie a kategorizácie strategických dokumentov.
- jednotný spôsob vypracovania strategických dokumentov na rovnakej úrovni z hľadiska systému hierarchizácie a kategorizácie<sup>1</sup> a vymedziť určujúci základný rámec schvaľovania podľa závažnosti riešenej spoločenskej oblasti (zákon, nariadenie vlády SR, uznesenie vlády SR, atď).
- prepojenie rezortných informačných systémov
- systematické školenia a kvalifikačné vzdelávania príslušného personálu (odborníkov špecialistov na prípravu, tvorbu a implementáciu strategických dokumentov)

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

Strategické dokumenty sú na Slovensku prijímané ako uznesenia vlády. Nie sú všeobecne záväzné, sú záväzné len pre orgány verejnej správy. Nie sú záväzné pre orgány územnej samosprávy. Vynútiť ich dodržiavanie nie je možné.

Zákon priamo stanovuje, že uznesenia vlády nie sú súdom preskúmateľné

Problém je, že vláda sa začína stavať do pozície zákonodarcu, napr. pri „Aktualizácii Koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030“, kde v uznesení priamo uviedla, že ide o „záväzný“ dokument.

Keďže proces prijímania strategických dokumentov vládou nie je predmetom zákonnej úpravy, otázky opakovane vznikajú aj nad tým, **či a za akých podmienok je možné preskúmať**

---

<sup>1</sup> Napr. Stratégia podpory cestovného ruchu je vypracovaná na základe zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov, ale Stratégia hospodárskej politiky vlády SR sa vypracováva len v zmysle (ad hoc) uznesenia vlády SR.

**proces prijímania nelegislatívneho dokumentu** vládou. V tejto súvislosti je na mieste uvažovať o zákonnej úprave procesu prijímania nelegislatívnych dokumentov vlády.

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 súde preskúmať.

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 súdnemu prieskumu*. Všetky nelegislatívne akty vlády sú prijímané vo forme uznesení.

Napriek uvedenému však vzniká otázka 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.

Riešením pre danú situáciu by mohlo byť zavedenie možnosti vlády **prijímať určité časti strategických dokumentov ako „záväzné časti“ nariadením vlády**. Tak sa to deje napr. v ČR pri [Plán hlavných povodí České republiky](#), ktorý je schválený [Usnesením vlády č. 562 ze dne 23. května 2007](#) (125 KB), ktorého záväzné časti sú vyhlásené [nařízením vlády č. 262/2007 Sb.](#) Plán manažmentu povodí je v SR schvaľovaný ministerstvom životného prostredia.

Ďalším riešením pre danú situáciu je zavedenie inštitútu tzv. **opatrenia všeobecnej povahy**, ktoré nie je ani zákonom ani rozhodnutím, ale ide o dokument, ktorý je konkrétne-abstraktný správny akt s konkrétne určeným predmetom a s všeobecne stanoveným okruhom adresátov. Napr. [Plány pro zvládání povodňových rizik sú schvaľované vládou České republiky usnesením č. 1082](#). Ministerstvo životného prostredia následne v súlade s ustanovením § 25 odst. 5 [zákona č. 254/2001 Sb.](#), o vodách vydáva plány pro zvládání povodňových rizik opatreniami obecné povahy ([Labe](#), [Dunaj](#), [Odra](#)). Ministerstvo životného prostredia ČR takýmto spôsobom tiež prijíma napr. Program na zlepšovanie kvality ovzdušia.

Plán manažmentu povodňového rizika v SR schvaľuje ministerstvo životného prostredia. V súvislosti s jeho schvaľovaním je 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

Ak by bolo schvaľované ako opatrenie všeobecnej povahy, tak by bol jasne stanovený proces jeho prijímania.

Správni rád 500/2004 Sb.:

### § 171

Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

### § 172

(1) **Návrh opatření obecné povahy s odůvodněním** správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 **doručí veřejnou vyhláškou** podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a **vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky**. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

(2) Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(3) Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, **pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu**. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.

(4) K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu **písemné připomínky** nebo na veřejném projednání ústní připomínky. **Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění**.

(5) **Vlastníci nemovitostí**, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy **písemné odůvodněné námítky** ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námítkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námítkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námítkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

### § 173

(1) **Opatření obecné povahy**, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán **oznámí veřejnou vyhláškou**; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů

v obciach, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. **Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.** Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.

(2) Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek.

**(3) Povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením 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.**

### **Participácia na tvorbe nelegislatívnych aktov prijímaných orgánmi územnej samosprávy**

Typy dokumentov prijímaných na lokálnej/regionálnej úrovni:

- Zákonom stanovené jasné verejné politiky – tie, ktoré sú SEA sú ok, to je fajn zákonom upravené, problém sa ukazuje realizácia (územné plány, dokumenty o podpore regionálneho rozvoja....)
- Zákonom stanovené verejné politiky ako napr. program na zlepšenie kvality ovzdušia – nie sú dokumenty SEA – majú nejako stanovený systém participácie – problém je ich záväznosť a preskúmateľnosť
- Zákonom predpokladané verejné politiky, ako napr. Komunitný plán sociálnych služieb a Konceptia rozvoja sociálnych služieb – zákon stanovuje jedine to, že má prejsť „verejnou diskusiou“
- Iné dokumenty – zákonom nepredpokladané a proces neupravený

Zoznam vybraných aktov, ktoré sa v ČR prijímajú vo forme opatrenia obecnej povahy:

**1. Stanovení dopravního značení** podľa § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

**2. Zásady územního rozvoje** - § 36 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**3. Územní plán** - § 43 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**4. Stanovení záplavového území** - § 66 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon

**5. Stanovení ochranného pásma vodních zdrojů** - § 30 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon

**6. Návštěvní řád národního parku** - § 19 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

**7. Omezení vstupu z důvodu ochrany přírody** - § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

**8. Programy zlepšovania kvality ovzduší - § 9 zákona č. 201/2012 Sb. o ochrane ovzduší**

**9. Nízkoemisné zóny - § 14 zákona č. 201/2012 Sb. o ochrane ovzduší**

**10. Vyhlásenie oblasti se zvýšeným výskytom sociálne nežádoucích javů - § 33d zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi**

**11. Stanovení výše a podmínek úhrady individuálně připravovaných radiofarmak - § 15, odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění**

Ako bolo vyššie uvedené, ak by bol zavedený inštitút opatrenia všeobecnej povahy, jeho zavedenie aj pre dokumenty vydávané v rámci lokálnej alebo regionálnej úrovne participácie by bolo prínosom pre jasný a jednotný proces prijímania, záväznosť dokumentov a ich následnú kontrolovateľnosť či vymáhateľnosť.

### **Návrhy na zmenu, ktoré výrazne neovplyvňujú celkový systém participácie na tvorbe verejných politík:**

- **Participácia pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie** - Problémom je 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. Potreba aktívne navrhnúť zmenu alebo prípadne brániť zákon pred zlými návrhmi.
- **Participácia podľa zákona o vodách** - „Návrh orientácie, zásad a princípov vodohospodárskej politiky do roku 2027“ a „Aktualizáciu Koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030“, plány manažmentu povodia, vodný plán Slovenska – prijaté vládou SR ministerstvom – prijímané formálne bez efektívnej účasti verejnosti

Rovnaký problém ako s AKHEP je aj s Generel ochrany a racionálneho využívania vôd SR, prijímaný vládou uznesením, používaný ako podklad v správnom konaní, pri tvorbe územných plánov, neprešiel ani SEA.

Aktuálne - v súčasnosti začína III. cyklus vodného plánovania, teda vytvárania tzv. vodných plánov (plánov vodohospodárskeho manažmentu povodia). Do konca roka 2018 by mal byť zverejnený časový a vecný harmonogram. Ten bude na 6 mesiacov na pripomienkovanie (povinnosť podľa rámcovej smernice) a to je priestor dostať do oficiálneho harmonogramu participatívne prvky.

Návrh:

**Efektívny participatívny proces vodného plánovania, komunikácie a informovania verejnosti by mal v rámci začínajúceho III. cyklu vodného plánovania obsahovať tieto kroky zapojenia verejnosti:**

1. **„otvorenie“ existujúcich odborných pracovných skupín** (ihneď) – zverejnenie výzvy na nominovanie expertov zvonku do pracovných skupín (s kritériami na odbornosť členov), výber členov urobiť transparentný a jasný
2. **zriadenie osobitnej pracovnej skupiny pre účasť verejnosti** so zastúpením akademických inštitúcií, MVO a samospráv (ihneď)
3. **zorganizovanie workshopu k vyhodnoteniu pokroku pri dosahovaní environmentálnych cieľov a vyhodnoteniu doterajších opatrení** (január 2019) – predstavenie hodnotenia urobeného zo strany MŽP zainteresovanej verejnosti
4. **stretnutia k spracovaniu vecného a časového harmonogramu pre 3. cyklus prípravy plánov manažmentu povodí** (??? napriek príslubu zo strany MŽP nerealizované)
5. **pripomienkovanie vecného a časového harmonogramu pre 3. cyklus prípravy plánov manažmentu povodí** (na 6 mesiacov – povinnosť podľa RSV; predpoklad 12/2018 resp. 01/2019 – 06/2019), zároveň urobiť
  - informačnú kampaň – zaslanie emailov všetkým subjektom, ktoré sa zúčastnili 2. cyklu plánovania, strešným organizáciám samospráv (ZMOS, ÚMS, ZOMOS), mimovládnych organizácií, cez Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti ďalším zástupcom zainteresovanej verejnosti, na webe, sociálnych siet'ach a pod.
  - min. 3 bezplatné verejné semináre v regiónoch mimo Bratislavy + min. 1 seminár v Bratislave pre verejnosť s predstavením procesu, možnosti pripomienkovania, zber podnetov + účasť na ďalších stretnutiach organizovaných inými subjektmi
  - v prijateľnej dobe od ukončenia pripomienkovania (napr. 1 - 2 mesiace) uskutočniť stretnutia k vyhodnoteniu pripomienok s tými, ktorí ich podali, zverejniť vyhodnotenie pripomienok na webe
  - min. 6 mesiacov - zber podnetov z verejnosti ohľadom problémov s ochranou vôd a dosahovaním dobrého stavu – jednoduchý formulár na webe s užívateľsky prístupným návodom, výsledky priebežne vyhodnocovať a zapracovať do dokumentov vodného plánovania, vyhodnotenie zverejniť na webe
6. **stretnutia k spracovaniu prehľadu významných vodohospodárskych problémov** (v priebehu prvého polroka 2019) – min. 1 pracovné stretnutie so zainteresovanou verejnosťou mimo Bratislavy a 1 v Bratislave,
7. **pripomienkovanie prehľadu významných vodohospodárskych problémov** (na 6 mesiacov – povinnosť podľa RSV; predpoklad 12/2019 resp. 01/2020 – 06/2020), zároveň urobiť: a) informačnú kampaň, b) semináre v regiónoch a v Bratislave a c) prerokovanie pripomienok s tými, ktorí ich uplatnili (ako bod 4)



8. **špeciálne pracovné stretnutie (príp. viacero) k novým infraštruktúrnym projektom** (najneskôr cca 06/2020) – min. 1 v regiónoch a 1 v Bratislave – konzultovanie a verejné hodnotenie tých projektov, ktoré budú zaradené medzi nové infraštruktúrne projekty, na ktoré je možné uplatňovať výnimky z dosiahnutia environmentálnych cieľov podľa RSV, zapracovanie do návrhov plánov manažmentu povodí
9. **stretnutia k spracovaniu návrhov plánov manažmentu čiastkových povodí** (predpoklad 04/2020 – 10/2020) – informačné stretnutia a verejné konzultácie so zberom pripomienok, pracovné stretnutia so zainteresovanými subjektmi (min. 6 stretnutí v regiónoch a 1 stretnutie v BA), zapracovanie do návrhov plánov manažmentu povodí –
10. **pripomienkovanie návrhov plánov manažmentu čiastkových povodí** (na 6 mesiacov – povinnosť podľa RSV; predpoklad 12/2020 resp. 01/2021 – 06/2021), zároveň urobiť:
  - a) informačnú kampaň, b) semináre v regiónoch a v Bratislave a c) prerokovanie pripomienok s tými, ktorí ich uplatnili (ako bod 4).
11. SEA na plán manažmentu čiastkových povodí – časovo skoordinať s bodom 9 pričom všetky body realizovať za dodržania základných princípov:
  - aktualizácia a sprehľadnenie osobitného webu k vodnému plánovaniu <http://www.vuvh.sk/rsv2/>
  - priebežné zverejňovanie čiastkových výstupov z odborných pracovných skupín na <http://www.vuvh.sk/rsv2/>
  - v každej etape - umožniť voľný prístup k podkladovým dokumentom a informáciám použitým pri spracovaní aktualizovaných plánov manažmentu povodí - na požiadanie, bez obmedzení a priamo (bez odkazovania na iné zdroje) + zverejnenie najdôležitejších podkladov priamo na <http://www.vuvh.sk/rsv2/>, najmä Hodnotenie ekologického stavu /potenciálu a chemického stavu útvarov povrchových vôd; Hodnotenie kvantitatívneho stavu a chemického stavu útvarov podzemných vôd; Vyhodnotenie pokroku/progresu pri dosahovaní environmentálnych cieľov ...
  - konzultácie na požiadanie a bez obmedzenia
  - dostatok času na pripomienkovanie všetkých dokumentov vrátane materiálov v rámci hodnotenia vplyvov na životné prostredie, nie cez voľné dni a sviatky
  - v neskorších etapách plánovania - zverejnenie a prelinkovanie dokumentov v rámci paralelných procesov pripomienkovania – napr. proces vlastného pripomienkovania aktualizovaných plánov povodí beží na webe VÚVH a proces hodnotenia vplyvov na ŽP na webe Enviroportál, pričom nikde nie je zverejnená informácia o prepojení týchto dvoch procesov. Rovnako nie je zverejnená informácia o prepojení na ďalšie strategické materiály ako je Plán manažmentu povodňového rizika v čiastkových povodiach Slovenskej republiky; Návrh orientácie, zásad a priorít vodohospodárskej politiky Slovenskej republiky do roku 2027 a Aktualizácia koncepcie využitia hydroenergetického potenciálu vodných tokov SR do roku 2030.
  - príspevky odprezentované pracovníkmi MŽP SR resp. inštitúcií v zriaďovateľskej pôsobnosti rezortu na odborných seminároch a konferenciách zverejniť na <http://www.vuvh.sk/rsv2/>

- články a informácie publikované v odborných časopisoch napr. Vodohospodársky spravodajca a Enviromagazín (oba sú ťažko dostupné, Vodohospodársky spravodajca nie je predajný a nedá sa objednať) zverejniť na <http://www.vuvh.sk/rsv2/>

Do procesu tvorby je možné vstúpiť odporúčaním, ako by tento plán mal byť tvorený.

- **Participácia na ochrane lesov** - Problémom je nedostatočný prístup verejnosti k údajom zakotveným v jednotlivých programoch starostlivosti o les. *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.* 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
- **Participácia verejnosti v zmysle zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší** - Zo systémového hľadiska je jednou z kľúčových otázok tiež to, prečo akékoľvek verejné politiky prijímané v oblasti ochrany ovzdušia nie sú predmetom konania SEA. Potrebná zmena legislatívy.

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 programu 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 predpisom 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 na 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

Riešením aj v tomto prípade by bolo prijímanie týchto aktov ako opatrení všeobecnej povahy.

- **Participácia v územnom a stavebnom konaní**

Informačný systém výstavby by mohol výrazným spôsobom prispieť k prehľadnosti stavebného a územného povoľovania.

Súčasný stavebný zákon vôbec nepočíta s možnosťou, aby zákonnosť schválenej územnoplánovacej dokumentácie (Konceptia územného rozvoja Slovenska, územný plán regiónu, územný plán obce, územný plán zóny) 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. 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 dokumentácie, 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“)<sup>2</sup> 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.

Zvážiť zavedenie opatrenia všeobecnej povahy aj pri územnoplánovacej dokumentácii.

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.

---

<sup>2</sup> 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 správnejmu alebo súdnejmu 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.“

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.“*

### **Potrebná zmena zákona.**

Na vylepšenie participácie verejnosti v stavebnom konaní by tiež bolo možné:

A. Participácia verejnosti v oblasti územného plánovania 1. Otvoriť obstarávanie územného plánu regiónu, územného plánu obce a územného plánu zóny pre verejnosť formou

a) zverejnenia návrhu a verejného prerokovania účelu a predmetu riešenia,

b) zverejnenia a verejného prerokovania prieskumov a rozborov spojeného so všeobecne zrozumiteľným výkladom.

2. Zlepšiť podmienky pre participáciu verejnosti na obstarávaní územného plánu regiónu, územného plánu obce a územného plánu zóny formou prezentácie návrhu zadania spojeného so všeobecne zrozumiteľným výkladom v členení podľa katastrálnych území jednotlivo v každej obci regiónu, v každom meste a každej jeho časti za podmienok, že kapacita miestností a počet prezentácií umožní reálnu účasť nadpolovičnej väčšiny občanov.

3. Vytvoriť podmienky pre participáciu verejnosti v procesoch súvisiacich s aktualizáciou územného plánu regiónu, územného plánu obce a územného plánu zóny formou zverejňovania

a) výsledku povinného pravidelného preskúmania schváleného územného plánu a prerokovania,

b) podnetov na spracovanie zmien a doplnkov 4. Zvýšiť význam participácie verejnosti na obstarávaní územného plánu regiónu, územného plánu obce a územného plánu zóny vrátane ich aktualizácie formou "veta občanov" pokračovať v obstarávaní územného plánu regiónu, územného plánu obce a územného plánu zóny za rovnakých podmienok účinku vyjadrenej vôle voličov ako pri voľbách do orgánov územnej samosprávy, teda bez stanovenia minimálneho kvóra účasti.

5. Vytvoriť podmienky pre participáciu verejnosti formou otvorenia územných konaní v časti, ktorá sa týka užívania verejnosťou a zmien verejného priestoru, pre verejnoprospešné stavby a stavby plánované ako budúce vlastníctvo subjektov verejnej správy v celom rozsahu.

B. Participácia verejnosti v oblasti výstavby Vytvoriť podmienky pre participáciu verejnosti formou otvorenia

a) stavebných konaní vrátane konaní o zmenách stavieb v časti, ktorá sa týka užívania verejnosťou a zmien verejného priestoru, pre verejnoprospešné stavby a stavby plánované ako budúce vlastníctvo subjektov verejnej správy v celom rozsahu,

b) konaní o zmene v užívaní stavby v časti, ktorá sa týka užívania verejnosťou, pre verejnoprospešné stavby a stavby vo vlastníctve subjektov verejnej správy v celom rozsahu,

c) konaní o nariadení nevyhnutných úprav stavby a o nariadení zabezpečovacích prác v časti, ktorá sa týka užívania verejnosťou, pre verejnoprospešné stavby a stavby vo vlastníctve subjektov verejnej správy v celom rozsahu,

d) konaní o odstránení verejnoprospešnej stavby a stavby vo vlastníctve subjektov verejnej správy.

C. Participácia verejnosti v oblasti štátneho stavebného dohľadu

Vytvoriť podmienky pre participáciu verejnosti formou otvorenia konaní štátneho stavebného dohľadu v časti, ktorá sa týka možných účinkov na užívanie verejnosťou, pre verejnoprospešné stavby a stavby plánované ako budúce vlastníctvo alebo vo vlastníctve subjektov verejnej správy v celom rozsahu.

- **Participácia na ochrane pred hlukom**

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

- **Participácia verejnosti na živote v obci**

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.
- 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 inštitút hromadnej pripomienky v samospráve s právom vystúpiť na zasadnutí orgánu, ktorý sa bude návrhom, ku ktorému pripomienka smeruje, zaoberať - napr. v rokovacom poriadku OcZ
- zaviesť pravidlá miestneho referenda priamo v zákone
- zaviesť pravidlá iných foriem zisťovania názorov obyvateľov obce
- zaviesť pravidlá verejného zhromaždenia obyvateľov obce priamo v zákone
- zaviesť možnosť účasti verejnosti na zasadnutí poradných orgánov mesta, ktoré sa podieľajú na legislatívnom procese (komisie, obecná rada) vrátane zverejňovania pozvánok na ich zasadnutia
- zasadnutia orgánov, ktoré sa podieľajú na legislatívnom procese uskutočňovať v čase, keď sa ich môže zúčastniť verejnosť bez potreby prerušenia pracovného procesu
- povinnosť verejnej konzultácie (nejakej formy) k investíciám obce nad určitú sumu (absolútne aj k veľkosti rozpočtu obce) a k úverom, pri nakladaní s majetkom nad istú hranicu v kombinácii s lokalitou
- zaviesť poradné orgány zložené z občanov, ktoré sa budú zaoberať záležitosťami určitej geografickej alebo záujmovej oblasti
- zverejňovať všetky podkladové informácie k legislatívnemu procesu v samospráve
- zverejňovať všetky dáta, ktorými obec disponuje, v open formátoch
- zaviesť verejné prerokovania výročných správ všetkých organizácií obce (RO, PO, obecné firmy)
- technicky uľahčiť využitie petičného práva v samospráve
- ku každému prerokovávanému materiálu pripojiť v dôvodovej správe info o participácii pri príprave materiálu
- Zvýšiť informovanosť o investičnej činnosti (záujem veľkej výsadby, postaviť cestu, parkovisko) – obyvatelia nemajú možnosť sa vyjadriť k veľkým investíciám obcí. Keď už je vypracovaná nejaká štúdia a záujem obce je vážny, mala by túto informáciu o zámere investovať obec zverejniť. Infozákon v tejto veci nepomôže, pretože žiadateľ nevie čo sa má pýtať.

Dôležitosť úlohy priamej demokracie na výkone samosprávy je vyjadrená aj v dokumente Rady Európy zo 16.11.2009 – Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve

účasti na záležitostiach miestnych orgánov. V čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu sa zmluvné strany vyzývajú aby bolo každému v ich jurisdikcii poskytnuté právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov. Navrhujeme presadzovať prijatie tohto dodatkového protokolu Slovenskou republikou.

V súvislosti s komunálnymi voľbami v roku 2018 sa často vyskytla otázka 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. Zvážiť možnosť elektronického hlasovania.

#### • Participácia na živote 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

#### • Participácia na 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 tiež nikde nestanovuje záväznosť týchto dokumentov, systém diskusie, povinnosť vyrovnáť sa s pripomienkami či preskúmateľnosť daného dokumentu.

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.

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. Tiež je možné uvažovať či by nešlo o opatrenie obecnej povahy. Inšpirácia: VYHLÁŠKA ze dne 16. listopadu 2017,

kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, <http://www.sagit.cz/info/sb17387>