**D Ô V O D O V Á S P R Á V A**

1. **Všeobecná časť**

Cieľom predkladaného návrhu novely zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí je úprava pasívneho volebného práva (oprávnenie byť volený) do funkcie starostu obce resp. starostu mestskej časti, či primátora mesta.

Zámerom návrhu zákona je stanovenie minimálnych kvalifikačných predpokladov na možnosť kandidovať na funkciu starostu obce (starostu mestskej časti, primátora mesta) a v prípade úspešnosti stať sa predstaviteľom a najvyšším výkonným orgánom samosprávneho územného celku – obce, mestskej časti alebo mesta. Starosta obce je volený občanmi – obyvateľmi Slovenskej republiky, ktorí majú v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice, trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku, ako aj cudzincami, ktorí spĺňajú zákonné požiadavky – v priamych voľbách, tajným hlasovaním. Funkcia starostu obce je verejná funkcia. Starosta obce je povinný ako verejný funkcionár pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem (záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom) a nesmie uprednostniť osobný záujem (záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech verejnému funkcionárovi alebo jemu blízkym osobám) pred verejným záujmom.

Verejná správa je činnosť vykonávaná orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi inštitúciami pri zabezpečovaní verejných úloh. Jej hlavným cieľom je prevádzkovanie verejného blahobytu prostredníctvom posilnenia občianskej spoločnosti a sociálnej spravodlivosti. Verejná správa na Slovensku je organizovaná na troch úrovniach – štát – kraj – obec (mesto). Obce (mestá, mestské časti) tvoria miestnu územnú samosprávu.

Starosta obce ako štatutárny zástupca obce vykonáva kompetencie uložené mu zákonom (napr. podľa § 13 ods. 4 a 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 12 a § 17 zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov, § 11 a § 15 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov). V zmysle § 13 ods. 12 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov si starosta prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu. Starosta obce zastupuje obec a nesie ako štatutárny zástupca zodpovednosť v majetkovoprávnych vzťahoch týkajúcich sa majetku obce, v pracovnoprávnych vzťahoch zamestnancov obce, je správnym orgánom v administratívnych vzťahoch obce, v súlade s platnými právnymi predpismi. Do kompetencie starostu obce patrí napr. aj priame poverenie zastupovaním starostu obce zástupcu starostu obce určeným na celé funkčné obdobie, alebo písomne poveriť zamestnanca obce na rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo vymenovanie a odvolanie prednostu obecného úradu (či v prípade primátora mesta právo vymenovať a odvolať riaditeľa magistrátu). Vzhľadom na uvedené, ako aj na kompetencie starostu obce špecifikované v platných právnych predpisoch, je nevyhnutným predpokladom pre schopnosť kvalifikovaného a kvalitného výkonu tejto funkcie okrem vekového obmedzenia stanoveného v už platnom znení zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov i stanovenie určitej minimálnej kvalifikačnej úrovne - odbornosti predpokladanej ukončením úplného stredného vzdelania.

Ústava Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov) v čl. 71, ale i napr. § 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, umožňujú preniesť na obec zákonom výkon určených úloh miestnej štátnej správy - napr. v oblasti školstva obec pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďuje a zrušuje základné školy podľa siete. Obec pri výkone samosprávy zriaďuje a zrušuje podľa siete základné umelecké školy, materské školy, školské kluby detí, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl, jazykové školy pri základných školách, strediská služieb škole. Obec ako školský úrad vykonáva štátnu správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol riaditeľ základnej školy, ktorej je príslušná obec zriaďovateľom, pričom kvalifikačným predpokladom na vymenovanie do funkcie riaditeľa školy je ukončené vysokoškolské vzdelanie.

V súvislosti so zabezpečovaním kvalitného výkonu územnej samosprávy zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v § 18a ods. 1 stanovuje na výkon funkcie hlavného kontrolóra, ktorý je zamestnancom obce kvalifikačný predpoklad, ktorým je ukončené minimálne úplne stredné vzdelanie. Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo, avšak vzhľadom na úlohy a rozsah kontrolnej činnosti a postavenie hlavného kontrolóra, sa javí súčasný stav, keď starosta obce môže byť i osoba s nižším vzdelaním ako hlavný kontrolór, neprijateľný.

Na rozdiel od starostu obce ako orgánu obce nie sú zvolení poslanci obecného zastupiteľstva kompetentní samostatne zastupovať a rozhodovať za obec; obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán, ktorý je zastupiteľským zborom obce zloženým z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce a obecné zastupiteľstvo rozhoduje o vyhradených otázkach života obce hlasovaním, preto súčasná platná právna úprava pre pasívne volebné právo poslancov, ako aj iných funkcionárov, v zmysle platných právnych predpisov (vrátane Ústavy Slovenskej republiky), je dostatočná.

Podľa zistení, ktoré sú všeobecne známe, dochádzalo a dochádza k situáciám, že za predstaviteľa výkonnej moci obce a za faktického štatutárneho zástupcu obyvateľov tohto územného celku – starostu obce – mohli byť a boli zvolení občania, ktorí boli negramotní, resp. ktorých vedomostná úroveň nezodpovedala požiadavkám predpokladaným pre výkon tejto funkcie zákonodarcom premietnutým najmä do zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, resp. zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov, zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Táto situácia nastala a môže opätovne nastať najmä v obciach, v ktorých postupom času väčšinu obyvateľov tvoria neprispôsobiví občania, z ktorých je určité percento negramotných, resp. pologramotných, a to aj napriek skutočnosti, že Ústava Slovenskej republiky v Čl. 42, ako aj Listina základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd) v čl. 33, stanovujú právo každého na vzdelanie, pričom stanovujú, že školská dochádzka je povinná a jej dĺžku a vekovú hranicu ustanoví zákon a rovnako zabezpečujú právo občanov na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách a podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách. V zmysle § 19 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov od plnenia povinnej školskej dochádzky nemožno nikoho oslobodiť. Povinná školská dochádzka je desaťročná a trvá najviac do konca školského roka, v ktorom žiak dovŕši 16. rok veku, ak tento zákon neustanovuje inak. Povinná školská dochádzka sa vo všeobecnosti plní v základných školách, v stredných školách a v školách pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. Napriek skutočnosti, že v zásade sa predpokladá, že každý v rámci povinnej školskej dochádzky by mal absolvovať minimálne základnú školu, v prípade, ak žiak na základe vzdelávacích výsledkov nepostúpi do vyššieho ročníka, avšak absolvuje povinných desať rokov vzdelávania, splní zákonné požiadavky povinnej školskej dochádzky a ďalej vo vzdelávaní nemusí pokračovať. Problémom je aj skutočnosť, že dôvodom neukončenia ani základného vzdelania v rámci povinnej školskej dochádzky je vysoká absencia týchto žiakov a v niektorých prípadoch i naplnenie znakov skutkovej podstatného činu podľa § 221 ods. 1 písm. d) (s účinnosťou od 01.09.2011 § 221 ods. 1 písm. e)) Trestného zákona rodičmi maloletých žiakov.

V zmysle Čl. 30 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ako aj čl. 21 ods. 1 a 3 Listiny základných práv a slobôd) majú občania právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov; cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov, pričom volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním za podmienok ustanovených zákonom. Podľa Čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ako aj čl. 21 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd) majú občania za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám, avšak stanovenie kvalifikačného predpokladu pre výkon funkcie starostu obce v zmysle tohto návrhu nie je v rozpore so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov. Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zmysle § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov, spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. Z uvedeného je jednoznačné, že stanovením kvalifikačných predpokladov pre výkon verejnej funkcie starostu obce nebude porušený princíp rovnakých podmienok občanov k tejto verejnej funkcii. Naopak takéto stanovenie podmienok je plne v súlade s Čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ako aj Čl. 26 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd), v zmysle ktorého môže zákon ustanoviť podmienky a obmedzenia na výkon určitých povolaní alebo činností. Stanovenie navrhovaného kvalifikačného predpokladu nie je ani v rozpore so Štvrtou hlavou Ústavy Slovenskej republiky.

Keďže funkcia starostu obce je verejnou funkciou, sme toho názoru, že obmedzenie pasívneho volebného práva stanovením minimálnych požiadaviek na vzdelanie občana, ktorý môže kandidovať na funkciu starostu obce a môže byť do tejto funkcie zvolený, môže byť len prínosom pre rozvoj týchto samosprávnych územných celkov. Keďže, ako sme uviedli vyššie, v zmysle § 13 ods. 12 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, si starosta počas výkonu funkcie prehlbuje vedomosti potrebné pre výkon funkcie, je predpoklad, že už pri kandidovaní na túto funkciu kandidát by mal mať aspoň základné takéto vedomosti, ktoré nadobudol napr. i dosiahnutím určitej kvalifikačnej úrovne.

Vyššie uvedené sa vzťahuje v rovnakej miere i na starostov mestských častí a primátorov miest, ako štatutárnych zástupcov, predstaviteľov a najvyšších výkonných orgánov mestských častí a miest.

1. **Osobitná časť**

**K čl. I.**

**K bodu 1**

V § 4, ktorý upravuje predpoklady voliča, ktorý môže byť zvolený za starostu obce (starostu mestskej časti resp. primátora mesta) sa navrhuje doplniť pred požiadavku veku dosiahnutého v deň volieb i kvalifikačná požiadavka ukončenia minimálne úplného stredného vzdelania.

**K bodu 2**

Na navrhovanú úpravu § 4 nadväzuje i úprava v § 21 ods. 5, v ktorom o.i. doteraz absentuje zohľadnenie osobitnej vekovej požiadavky na zvolenie do funkcie starostu obce (starostu mestskej časti resp. primátora mesta), vzhľadom ku skutočnosti, že na zvolenie za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva je požiadavka vekovej hranice nižšia, postačuje dovŕšenie 18 rokov veku v deň volieb.

**K bodu 3**

§ 61a rieši praktické využívanie novely zákona po nadobudnutí účinnosti zákona. Keďže proces volieb začína skôr ako dôjde k ich samotnému konaniu, na ktorom sa volia starostovia obcí (starostovia mestskej časti resp. primátori miest), predložený návrh toto plne akceptuje a aplikovaním návrhu novely po účinnosti zákona až na voľby vyhlásené po účinnosti zákona sa zabráni zmenám podmienok kandidátov v priebehu procesu volieb.

**K čl. II.**

Vzhľadom na legislatívny proces, ako aj očakávané vyjadrenie zástupcov Združenia miest a obcí Slovenska, sa navrhuje termín účinnosti návrhu zákona na 1. január 2012.