**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších prepisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“).

Posledných vyše 20 rokov pestovali slovenskí politici v občanoch nezáujem o správu vecí verejných. Občania stále vo väčšej miere strácajú záujem o verejné dianie a politici tak môžu bez dôkladnej verejnej kontroly presadzovať svoje záujmy namiesto toho, aby presadzovali záujmov občanov, ktorých v NR SR zastupujú. Väčšina politických strán je sprevádzaná škandálmi, požívajú nízku dôveru občanov a tí ich nepovažujú za plnohodnotný a spoľahlivý nástroj reprezentácie svojich postojov, názorov a potrieb.

**Predkladaný návrh zákona mení tento zaužívaný systém a dáva možnosť skupine najmenej 15 000 občanov prostredníctvom petície iniciovať zákonodarný proces. Návrh zákona, ktorý je prílohou petície podpísanej občanmi, sa prerokuje v NR SR rovnako ako návrh zákona podaný vládou SR, výbormi NR SR, či poslancami NR SR.**

Predkladaný návrh zákona sleduje tieto ciele:

posilnenie priamej demokracie,

umožnenie verejnosti v podobe skupiny občanov výrazným spôsobom prejaviť svoj hlas pri správe vecí verejných,

posilnenie účasti občanov na tvorbe právnych predpisov,

zvýšenie dôvery verejnosti v NR SR ako najvyšší zákonodarný orgán,

podporu občianskej aktivizácie.

Inštitút občianskej iniciatívy ako základného kameňa priamej demokracie je integrálnou súčasťou právnych poriadkov viacerých európskych štátov, ako napr. Švajčiarska, Fínska, Poľska, či Srbska. Okrem toho aj právo Európskej únie v článku 11 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii, v článkoch 24 a 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a osobitne nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 65, 11.3.2011, s. 1) v platnom znení podrobnejšie upravuje možnosť vyzvať Európsku komisiu, aby predložila návrh právneho predpisu v oblasti, v ktorej má Európska únia legislatívnu právomoc (tzv. „európska iniciatíva občanov“).

Predkladaný návrh zákona vyvoláva pozitívne sociálne vplyvy (rovnosť príležitostí), nemá však vplyv na podnikateľskú sféru, nevyvoláva vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**2. Názov návrhu zákona** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších prepisov

**3. Predmet návrhu ústavného zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu ústavného zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších prepisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |   | x |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |   | x |  |
| 3. Sociálne vplyvy | x |  |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |   |
| – sociálnu exklúziu, |   | x |   |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť | x  |  |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |   | x |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |   | x |   |

**A.3. Poznámky**

*Predkladaný návrh zákona má pozitívny vplyv na rovnosť príležitostí, pretože umožňuje vytvoriť reálne dosiahnuteľné šance (aj) obyčajným ľudom participovať na správe štátu a ovplyvňovať podobu právnych predpisov platných a účinných na území Slovenskej republiky.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Cieľom predloženého návrhu zákona je priznať občanom právo zákonodarnej iniciatívy, teda možnosť iniciovať prijatie zákona upravujúceho určitý okruh právnych vzťahov rovnako, ako je táto možnosť v súčasnosti priznaná vláde SR, výborom NR SR, či poslancom NR SR. Prostredníctvom priamej účasti občanov na správe štátu možno v značnej miere nepriamo ovplyvniť aj zastupiteľský systém politických strán a hnutí, ktoré často svoje vlastné záujmy vydávajú za záujmy spoločnosti a snažia sa tak presadiť svoju vôľu na úkor celej spoločnosti, obchádzajúc pravidlá zaužívané v parlamentných demokraciách.

Skupinou občanov sa na účely zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) rozumejú občania Slovenskej republiky, ktorí majú právo voliť do NR SR a najmenej 15 000 z nich podpíše petíciu, ktorej prílohou je návrh zákona.

Právo voliť do NR SR v zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do NR SR“) má občan Slovenskej republiky, ktorý dovŕšil 18 rokov, pokiaľ mu v tom nebránia prekážky vo výkone práva voliť. Prekážkou vo výkone práva voliť sú podľa § 2 ods. 2 zákona o voľbách do NR SR zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany zdravia ľudí, výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

**Počet 15 000 občanov približne zodpovedá republikovému volebnému číslu z posledných troch volieb do NR SR (2006, 2010 a 2012).** Týmto číslom sa vydelí celkový počet platných hlasov, ktorý dostala politická strana alebo hnutie vo voľbách do NR SR a výsledok tohto delenia znamená počet mandátov, ktoré takáto politická strana alebo hnutie získa. Možno preto uviesť, že **ak 15 000 hlasov občanov stačí politickej strane alebo hnutiu na získanie 1 poslaneckého mandátu vo voľbách do NR SR a poslancovi, ktorý vďaka hlasom 15 000 občanov získal svoj mandát sa v zmysle Ústavy Slovenskej republiky priznáva právo zákonodarnej iniciatívy, je spravodlivé, aby sa zákonodarná iniciatíva priznala aj rovnakému počtu občanov, ktorí ju môžu v zmysle tohto návrhu zákona uplatniť priamo vo svojom mene.**

V § 26 ods. 1 rokovacieho poriadku sa ustanovuje, že pri prerokúvaní veci zaradenej do programu schôdze NR SR ako prvý vystúpi navrhovateľ a po ňom spravodajca. Ak je navrhovateľom zákona skupina občanov (na základe petície, ktorú je NR SR podľa devätnástej časti rokovacieho poriadku povinná prerokovať, a ktorej prílohou je návrh zákona), vystúpi v mene skupiny občanov určený zástupca. Určeným zástupcom je podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“) osoba staršia ako 18 rokov, ktorú určí buď petičný výbor (§ 3 ods. 3), alebo ak petičný výbor nie je vytvorený, je ňou osoba určená v petícii (§ 3 ods. 4). Návrh zákona tak využíva už existujúci spôsob stanovenia osoby určenej na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy.

K bodom 2 a 3

Ide o legislatívno-technické úpravy bezprostredne súvisiace s navrhovaným bodom 1 a zohľadňujúce novelu Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa predkladá spolu s týmto návrhom zákona.

K bodu 4

Podľa súčasnej právnej úpravy je predseda národnej rady oprávnený vyžiadať si od navrhovateľa zákona návrh vykonávacieho predpisu, ak sa má podľa zákona vydať aj vykonávací predpis. Takéto predloženie vykonávacieho predpisu však nie je spravodlivé vyžadovať od navrhovateľa, ktorým je skupina občanov, a to vzhľadom na praktické ťažkosti spojené s prípadným predložením vykonávacieho predpisu. Určeným zástupcom je osoba určená iba na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy, z jej postavenia nevyplýva napr. právo podávať dodatočné návrhy (návrh vykonávacieho predpisu). V prípade, ak by si predseda národnej rady dodatočne vyžiadal návrh vykonávacieho predpisu od navrhovateľa, ktorým je skupina občanov, návrh vykonávacieho predpisu by museli podať všetci signatári petície, čo je z praktického hľadiska takmer nerealizovateľné. Na základe uvedeného sa navrhuje, aby toto ustanovenie neplatilo pre navrhovateľa, ktorým je skupina občanov.

K bodom 5 až 7

Ide o legislatívno-technické úpravy bezprostredne súvisiace s navrhovaným bodom 1.

K bodu 8

Podľa v súčasnosti platného a účinného ustanovenia § 94 ods. 2 rokovacieho poriadku pri prerokúvaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, možno podávať návrhy, ktoré predložený návrh zákona rozširujú, len vtedy, ak s tým navrhovateľ vyjadrí súhlas najneskôr pred hlasovaním. Keďže v zmysle tohto predloženého návrhu zákona sa navrhovateľom zákona môže stať aj skupina občanov, nie je žiaduce a prakticky realizovateľné požadovať dodatočný súhlas na podávanie návrhu, ktorý predložený návrh zákona rozširujú, pretože ten by muselo najskôr odsúhlasiť najmenej 15 000 občanov Slovenskej republiky, ktorí majú právo voliť do NR SR, keďže určený zástupca skupiny občanov podpísaných pod petíciou reprezentuje len ich vôľu, ale nedisponuje samotným legislatívnym návrhom.

K bodu 9

Rokovací poriadok umožňuje navrhovateľovi vziať späť svoj návrh zákona; v treťom čítaní však iba so súhlasom NR SR. Navrhuje sa, aby v prípade, ak návrh zákona podáva skupina občanov, nebolo možné vziať späť predložený návrh zákona. Takéto riešenie je legitímne vo vzťahu k navrhovateľovi, ktorý na jednej strane síce je zastúpený určeným zástupcom podľa zákona o petičnom práve, no na druhej strane je táto osoba určená iba na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy. Určenému zástupcovi nevyplýva právo vziať späť návrh zákona, tento by musel vziať späť iba navrhovateľ, ktorým je skupina občanov. Berúc do úvahy praktické ťažkosti spojené so získaním súhlasu na späťvzatie návrhu zákona podaného najmenej 15 000 občanmi na základe petície sa ustanovuje, že takéto oprávnenie sa neprizná navrhovateľovi, ktorým je skupina občanov.

K bodu 10

Podľa § 133 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak petícia nepatrí do pôsobnosti NR SR, kancelária, ktorá vedie evidenciu petícií, postúpi petíciu príslušnému ministerstvu alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy. Petícia doručená NR SR však môže patriť do pôsobnosti aj iného orgánu štátnej správy. V tejto súvislosti je potrebné zosúladiť a spresniť terminológiu použitú v rokovacom poriadku so zákonom o petičnom práve. Navrhuje sa, aby sa petícia, ktorá nepatrí do pôsobnosti NR SR, postúpila príslušnému orgánu verejnej správy, keďže tento pojem zahŕňa aj ministerstvá, aj ostatné ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, samosprávu či iné orgány verejnej správy. Súčasne je žiaduce, aby sa ten, kto petíciu podal, dozvedel o postúpení petície na vybavenie príslušnému orgánu verejnej správy.

K bodu 11

V devätnástej časti rokovacieho poriadku je upravená možnosť občanov obrátiť sa na NR SR formou petície, ktorú podpísalo aspoň 100 000 občanov. Takúto petíciu je NR SR povinná prerokovať. Zo štatistických údajov vyplýva, že túto možnosť doteraz využili občania iba v obmedzenom množstve prípadov (I. volebné obdobie NR SR – 1 petícia, II. volebné obdobie NR SR - 2 petície, III. volebné obdobie NR SR – 2 petície, IV. volebné obdobie NR SR – 4 petície, V. volebné obdobie NR SR – 6 petícií), možno však pozorovať stúpajúcu tendenciu.

V snahe zvýšiť občiansku aktivizáciu sa navrhuje, aby skupina občanov mohla podať petíciu do NR SR, ktorú svojím podpisom podporí minimálne 15 000 občanov Slovenskej republiky s právom voliť do NR SR, pričom NR SR zostáva povinnosť túto petíciu prerokovať. Ak je petícia uplatnením zákonodarnej iniciatívy občanov, prílohou petície je návrh zákona. V zmysle § 133 ods. 1 rokovacieho poriadku sa petícia odovzdá Kancelárii NR SR, ktorá vedie evidenciu petícií a návrh zákona, ktorý je prílohou petície, sa prerokuje podľa desiatej časti rokovacieho poriadku, rovnako ako sa podľa desiatej časti rokovacieho poriadku prerokúva návrh zákona podaný vládou SR, poslancami NR SR, či výbormi NR SR. Prerokovaním sa petícia považuje za vybavenú. Z vyššie uvedeného vyplýva, že pri podaní petície, ktorá je uplatnením zákonodarnej iniciatívy, sa postupuje odlišne ako pri petícii, ktorá nie je uplatnením zákonodarnej iniciatívy, pretože takú postúpi predseda NR SR gestorskému výboru, ktorý ju prerokuje a zaujme k nej stanovisko; v prípade, že petícia patrí do pôsobnosti viacerých výborov, príslušný výbor pôsobí na koordináciu jej vybavenia.

K bodu 12

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne nadväzujúcu na schválenie tohto návrhu zákona a súčasne predloženému návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

**K Čl. II**

K bodu 1

Pri zhromažďovaní podpisov pod petíciu stanovuje § 4 ods. 1 zákona o petičnom práve údaje potrebné na podporu petíciu, napríklad meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu u fyzických osôb, názov, sídlo právnickej osoby a osobu oprávnenú konať v mene právnickej osoby, prípadne dátum narodenia, ak tak ustanovuje osobitný predpis. Pri zhromažďovaní podpisov pod petíciu, ktorá je uplatnením zákonodarnej iniciatívy občanov podľa navrhovaného znenia čl. 87 ods. 1 Ústavy SR, je nevyhnutné uviesť v petícii aj údaj o štátnom občianstve (štátnej príslušnosti) osoby podporujúcej petíciu, keďže právo zákonodarnej iniciatívy sa priznáva len občanom Slovenskej republiky. V tomto smere je nevyhnutné novelizovať a doplniť ustanovenie § 4 ods. 1 zákona o petičnom práve.

K bodu 2

Pokiaľ ide o podanie a vybavenie petície, v zákone o petičnom práve je potrebné upraviť osobitný druh petície, ktorej predmetom je uplatnenie zákonodarnej iniciatívy občanmi. Ustanovuje sa, že takúto petíciu musí podporiť najmenej 15 000 občanov, ktorí majú právo voliť do NR SR, a súčasne obligatórnou prílohou petície je návrh zákona, ktorý spĺňa náležitosti podľa rokovacieho poriadku (paragrafové znenie, dôvodová správa, a pod.). Zároveň je potrebné vyjadriť vzťah medzi zákonom o petičnom práve a rokovacím poriadkom, pričom platí, že pri vybavení petície sa postupuje podľa zákona o petičnom práve, pokiaľ rokovací poriadok neustanovuje inak.

K bodu 3

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu so schválením predkladaného návrhu zákona.

**K Čl. III**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. septembra 2013.