Dôvodová správa

k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

# A. Všeobecná časť

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky predkladajú návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov, ako iniciatívny návrh za účelom jeho zosúladenia so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pri zohľadnení osobitostí územnej samosprávy mesta Košice.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“) v súčasnej podobe zaostáva vo vývoji za všeobecným predpisom, ktorým je zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Kým zákon č. 369/1990 Zb. sa neustále vyvíjal a očisťoval od chýb plynúcich z mylného chápania postavenia a kompetencií obcí a ich orgánov v počiatkoch samosprávy, zákon o meste Košice nebol podrobený súbežnej korekcii.

Mnoho problémov spôsobuje aplikácia najmä tých ustanovení zákona o Košiciach, v ktorých sú recipované základné princípy samosprávy obcí zo zákona 369/1990 Zb., do ktorých nebola premietnutá ich postupná úprava v zákone č. 369/1990 Zb. V zákone o Košiciach zostali v pôvodnom stave z roku1990. Pri ich výklade je vyjadrovaný názor, že sú špeciálnou úpravou len pre Košice. Úlohy samosprávy mesta, základné postavenie, kompetencie, rokovanie,  rozhodovanie a kreovanie orgánov mesta a ich orgánov (mestská rada, komisie mestského zastupiteľstva), formy, spôsoby a inštitúty, prostredníctvom ktorých sú zabezpečované úlohy a výkon samosprávy (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov, uznesenia mestského zastupiteľstva, všeobecne záväzné nariadenia), postavenie poslancov alebo ukladanie pokút, ktoré sú ustanovené v zákone č. 369/1990 Zb., sú spoločné pre všetky obce a mestá, nemôžu sa odlišovať, preto sú predmetom úpravy všeobecného zákona a nemôžu byť špeciálne upravené len pre mesto Košice.

Z toho možno dedukovať, že zákonom o meste Košice môžu byť špecificky upravené len osobitosti, nie však základná podstata. Takými osobitosťami sú napríklad:

1. vnútorné organizačné usporiadanie samosprávy mesta - ktoré je vyjadrené deľbou samosprávy mesta na mestskú a miestnu samosprávu so základnou charakteristikou postavenia mestských častí v § 2 ods. 2,

2. územné usporiadanie - ktoré je dané určením mestských častí, ich hraníc aj spôsobu vykonania ich zmien,

3. výkon samosprávy – rozčlenením na orgány mesta a orgány mestských častí, rozčlenením miestneho referenda na referendum mesta a referendum mestskej časti a rozčlenením zhromaždenia obyvateľov „obce“ na zhromaždenie obyvateľov mesta a zhromaždenie obyvateľov v mestskej časti.

4. členenie orgánov samosprávy mesta na mestské zastupiteľstvo a primátora a na miestne zastupiteľstvá a starostov a špeciálny orgán mestských častí - radu starostov,

5. štatút mesta, ako nástroj na úpravu špecifických vnútorných vzťahov samosprávy mesta, vyplývajúcich z odlišného územného a organizačného členenia mesta Košice.

Odlišnosti v základných princípoch platného zákona o Košiciach od zákona č. 369/1990 Zb., môžu byť považované len za legislatívne zaostávanie za všeobecným predpisom, z ktorého boli prevzaté aj ustanovenia, ktoré nemôžu byť špecifikami Košíc. Tým sa v praxi potvrdili dôsledky porušenia legislatívnej zásady určenej v čl. 5 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Zb. legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, že do zákona sa nesmie recipovať ustanovenie iného zákona aj dôsledky nepochopenie hraníc a obsahu vzťahu „lex generalis“ a „lex specialis“. Tieto odlišnosti preto nemôžu byť považované za špeciálnu úpravu len pre mesto Košice. Dôkazom ich obsolencie je nejednoznačnosť výkladu a právny chaos.

Úlohou navrhovaného zákona je odstrániť chyby a zastaralé ustanovenia, prevzaté zo zákona č. 369/1990 Zb., uviesť do súladu s platným znením tohto zákona. Niektoré recipované ustanovenia sa zo zákona o Košiciach vypustia a odkazom sa ponechajú na úpravu „lex generalis“, čo zabezpečí ich aktuálnosť aj v prípade budúcich novelizácii.

Návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy ani nároky na pracovné sily a organizačné zabezpečenie. Pri znížení počtu poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev možno očakávať zníženie nákladov na výkon samosprávy mesta znížením nákladov na odmeny poslancov, na technické vybavenie poslancov a obslužnú administratívu (predpokladá sa ročná úspora cca 500 000 €). Návrh zákona nevyvoláva sociálne vplyvy, vplyvy na podnikateľské prostredie, vplyvy na životné prostredie a ani na informatizáciu spoločnosti.,

Predkladaný 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 a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K bodu 1**

Doplnenie slova „Košice“ v § 2 ods. 2 upresňuje, že sa jedná o štatút mesta Košice, keďže svoje štatúty by mohli mať aj mestské časti.

**K bodu 2**

Katastrálne územia uvádzané v prílohe č. 1 zákona zodpovedajú stavu k prijatiu zákona č. 401/1990 Zb. v roku 1990. Ich hranice a počty sa museli meniť najmä z dôvodu, že neboli zhodné s hranicami mestských častí, čo spôsobovalo problémy aj miestnej štátnej správe. Súčasné katastrálne územia mesta Košice nezodpovedajú platnému právnemu stavu počtom ani názvami. Podľa zákona je ich 19, v skutočnosti je ich 29, z toho 15 má iný názov. Novou formulácia § 3 ods. 1a vypustením prílohy č. 1 sa úprava katastrálnych území ponecháva na zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.“. Tým sa odstráni rozpor medzi katastrálnymi územiami mesta Košice určenými zákonom a reálnym stavom aj do budúcnosti v prípade zmien katastrálnych území vyvolaných rozvojom mesta.

Zároveň sa zrušuje číslovanie prílohy č. 2 zákona.

## K bodu 3

Súčasné znenie § 3 ods. 2 druhá vetaods. 2, podľa ktorého hranice mestských častí „ustanoví mestské zastupiteľstvo“ neurčuje formu rozhodnutia mestského zastupiteľstva o tejto veci. Určenie hraníc mestských častí formou jednoduchého uznesenia mestského zastupiteľstva (nadpolovičnou väčšinou prítomných)je neadekvátne významu tejto veci. V súčasnosti sú hranice mesta určené štatútom, čo považujeme za správne, pretože štatút mesta je nástrojom na vnútornú organizáciu územnej samosprávy mesta. Navrhovanou úpravou kvóra potrebného na schválenie zmien štatútu v novonavrhovanom § 18 by boli eliminované unáhlené zásahy do hraníc mestských častí.

**K bodu 4**

V § 3 odseky 4 a 5 sa upravujú nesprávne pojmy „všeobecne záväzné nariadenie mestského zastupiteľstva“ a „hlasovanie v miestnom referende“, ktoré sa zosúlaďujú s terminológiou podľa zákona č. 369/1990 Zb. a ústavou tým, že sú nahradené slovným spojením „všeobecne záväzné nariadenie mesta“ so zavedením legislatívnej skratky „nariadenie mesta“ a „miestne referendum“. Zároveň sa zohľadňujú špecifiká vnútorného členenia mesta Košice obsiahnuté v § 5.

**K bodu 5**

Doterajšie znenie § 4 pozná len spoluprácu mesta a MČ s **okolitými obcami** s odkazom len na § 20 a 20a zákona č. 369/1990 Zb. Táto oblasť samosprávy je stále vo vývoji a podlieha zmenám. Nové znenie by malo zaručiť, že všetky formy spolupráce a ich podrobná úprava sa bude riadiť zákonom č. 369/1990 Zb. Tomu zodpovedá aj rozšírenie poznámky k odkazu pod čiarou 1c – na § 20 až 21 zákona č. 369/1990 Zb., čo predstavuje komplexné riešenie všetkých foriem spolupráce. Nový nadpis viac zodpovedá súčasnému právnemu stavu, v ktorom je zahrnutá nie len spolupráca obcí ale aj spolupráca s územnými a správnymi celkami alebo s úradmi iných štátov vykonávajúcimi miestne funkcie.

**K bodu 6**

Inštitúty, prostredníctvom ktorých je uskutočňovaná samospráva (doterajšie hlasovanie obyvateľov mesta a MČ a verejné zhromaždenia obyvateľov mesta a obyvateľov mestskej časti) sú terminologicky zosúladené so zákonom č. 369/1990 Zb. pri zohľadnení špecifického územného členenia miesta (miestne referendum – referendum mesta a referendum MČ, zhromaždenie obyvateľov mesta a zhromaždenie obyvateľov v mestskej časti).

**K bodu 7**

**V § 6** sa dopĺňa názov funkcie primátora mesta Košice a zavádza sa legislatívna skratka „primátor“ pre jednoduchšie používanie. Zároveň sa vypúšťa odsek 5 z dôvodu, že právomoc mestského zastupiteľstva voliť hlavného kontrolóra je novoupravená v § 10 ods. 3 písm. l).

**K bodu 8**

V § 7 sa dopĺňa názov funkcie starostu mestskej časti a zavádza sa legislatívna skratka„starosta“ pre jednoduchšie používanie. Zároveň sa vypúšťajú odseky 4 a 5 z dôvodu, že právomoc miestneho zastupiteľstva voliť hlavného kontrolóra je novoupravená v § 14 ods.2 písm. j) a úlohy miestneho úradu mestskej časti sú predmetom úpravy § 17.

**K bodom 9 až 11**

Návrh obsahuje terminologické zjednotenie inštitútov doteraz označovaných ako „hlasovanie obyvateľov mesta a MČ (miestne referendum)“ a „verejné zhromaždenia obyvateľov mesta a obyvateľov mestskej časti“ so zákonom č. 369/1990 Zb. a Ústavou SR na „miestne referendum“ a „zhromaždenie obyvateľov mesta. Zohľadňujú sa špecifiká vnútorného členenia mesta Košice rozlíšením, rovnako ako v § 5, na referendum mesta a referendum mestskej časti a zhromaždenie obyvateľov mesta a zhromaždenie obyvateľov v mestskej časti. Ich úprava sa prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb. nie len názvami, ale aj počtom obyvateľov potrebným na podanie petície z doterajších 20 % na 30 %, ale aj podmienkami, organizáciou a priebehom konania miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov.

**K bodom 12 a 13**

Navrhovaným znením § 10 ods. 1 sa zabezpečuje jednotnosť základného postavenia a pôsobnosti mestského zastupiteľstva tým, že ich úpravu ponecháva odkazom na zákon č. 369/1990 Zb. V ods. 2 sa znižuje počet poslancov mestského zastupiteľstva z doterajších 50 na 41. V ods. 3 sa zosúlaďujú kompetencie mestského zastupiteľstva so zákonom č. 369/1990 Zb. Vypúšťajú sa niektoré ustanovenia, ktoré sa stali obsoletnými najmä v súvislosti s miestnymi daňami a s miestnym poplatkom a s pracovnoprávnymi vzťahmi zamestnancov mesta, ktoré sú vyhradené primátorovi. V ods. 5 sa čiastočne zosúlaďuje úprava odmeňovania poslancov mestského zastupiteľstva. Zavádza savýnimka z limitu maximálnej ročnej výšky odmien u mestského poslanca (maximálne 15-násobok minimálnej mesačnej mzdy) pre námestníka primátora, ktorý je na výkon tejto funkcie dlhodobo plne uvoľnený.

**K bodu 14**

V § 11 sa zosúlaďuje úprava postavenia a pôsobností primátora mesta a prevzatie úloh v pracovnoprávnych vzťahoch k zamestnancom mesta z doterajšej pôsobnosti mestského zastupiteľstva, ako je určovanie organizácie magistrátu mesta, schvaľovanie poriadku odmeňovania zamestnancov mesta, vrátane oprávnenia preniesť rozhodovanie v niektorých veciach na zamestnancov mesta. V ostatných veciach sa prenecháva úprava na zákon č. 369/1990 Zb.

**K bodu 15**

Nový § 11a upravuje zastupovanie primátora, vzťahy k námestníkom, primerane podľa zákona č. 369/1990 Zb. Veci, týkajúce sa námestníkov, špecifické pre Košice sa prispôsobujú primerane úprave zákona č. 369/1990 Zb. s tým, že všeobecne platné veci sú ponechané odkazom 5c na úpravu zákona č. 369/1990 Zb. Návrh obsahuje elementárne ozrejmenie postavenia námestníka počas výkonu jeho funkcie vo vzťahu k poisťovniam a v nároku na dovolenku odkazom 5b.

## K bodu 16 až 18

Úprava ustanovení § 12 o mestskej rade sa prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb. v určení minimálneho cyklu jej rokovaní najmenej raz za 3 mesiace, aj v spôsobe rokovania, pri zohľadnení špecifickej štruktúry tohto orgánu pre Košice.

**K bodu 19**

Úprava postavenia a úloh magistrátu mesta v § 13 sa primerane prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb.

## K bodu 20

Nový § 13a je venovaný úprave postavenia a úloh riaditeľa magistrátu mesta tak, ako to určuje zákon č. 369/1990 Zb.

**K bodu 21**

V § 14 ods. 1 sa zjednocuje základná charakteristika miestneho zastupiteľstva s úpravou zákona č. 369/1990 Zb. Úprava postavenia a pôsobnosti miestneho zastupiteľstva sa ponechávajú odkazom 1e na zákon č. 369/1990 Zb. Do § 14 sa presúva z § 18 doterajšia úprava niektorých vecí týkajúcich sa poslancov mestských častí. Ich umiestnenie do tohto paragrafu je systémovo vhodnejšie. V odseku 2 sa znižuje počet poslancov miestnych zastupiteľstiev. V ods. 3 sa vypúšťajú niektoré ustanovenia, ktoré sa stali obsoletnými, najmä miestne dane a miestne poplatky, ktorých správu mestská časť od. 1. januára 2005 nevykonáva a úprava niektorých vecí týkajúcich sa pracovnoprávnych vzťahov zamestnancov mestskej časti, ktoré prešli na starostu. V ods. 4 sa čiastočne zosúlaďuje úprava odmeňovania poslancov miestneho zastupiteľstva so zákonom č. 369/1990 Zb. Zavádza savýnimka z limitu maximálnej ročnej výšky odmien poslanca mestskej časti, ktorá je určená najviac 10-násobkom minimálnej mesačnej mzdy, pre zástupcu starostu, ak je na túto funkciu dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania a vykonáva ju na plný úväzok.

**K bodu 22**

**Z**osúlaďuje sa úprava postavenia a pôsobností starostu mestskej časti a prevzatie úloh v pracovnoprávnych vzťahoch k zamestnancom mestskej časti z doterajšej pôsobnosti miestneho zastupiteľstva, vrátane oprávnenia preniesť rozhodovanie v niektorých veciach na zamestnancov mestskej časti. V ostatných veciach sa prenecháva úprava na zákon č. 369/1990 Zb.

**K bodu 23**

Nový § 15a upravuje zastupovanie starostu, jeho pôsobnosť a oprávnenia vo vzťahu k svojmu zástupcovi primerane podľa zákona č. 369/1990 Zb. Veci, týkajúce sa zástupcu starostu sa prispôsobujú primerane úprave zákona č. 369/1990 Zb. s tým, že základné veci sú ponechané (odkazom 5c) na úpravu zákona č. 369/1990 Zb. Pri určovaní výšky platu zástupcu starostu je zohľadnená okolnosť, že spravidla v menších mestských častiach táto funkcia nie je vykonávaná na plný úväzok a tiež, že zástupca starostu nemusí byť pre výkon tejto funkcie plne uvoľnený zo zamestnania, najmä s ohľadom na to, že podľa § 14 ods. 3 písm. j) ani sám starosta nemusí vykonávať svoju funkciu na plný úväzok.. Návrh obsahuje elementárne ozrejmenie postavenia zástupcu starostu počas výkonu jeho funkcie vo vzťahu k poisťovniam a v nároku na dovolenku (odkazom 5b).

## K bodu 24

Úprava miestnej rady sa dôsledne prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb., vrátane minimálneho cyklu rokovaní minimálne raz za tri mesiace. Preberá sa formulácia § 14 zákona č. 369/1990 Zb., v ktorej je vyjadrená fakultatívnosť tohto orgánu. Je to vhodné z dôvodu, že v menších mestských častiach, kde je počet obyvateľov od cca 450 sa tento orgán prakticky ani nezriaďuje.

**K bodu 25**

Úprava postavenia a úloh miestneho úradu sa primerane prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb. Vypúšťa sa doterajší ods. 3, ktorý umožňoval uzavrieť zmluvu o zriadení spoločného miestneho úradu s odkazom 6 nesprávne na § 20a zákona č. 369/1990 Zb. Tento paragraf upravuje uzatváranie zmlúv medzi obcami (ktorými mestské časti nie sú!) na účely „uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti“ a ktorej predmetom „nemôže byť vznik právnickej osoby“. Svojou podstatou a úlohami zmluva podľa § 20a zjavne nezodpovedá inštitútu niekdajších „spoločného obecného úradu“, ktorý slúžil ako skutočný, hoci nesprávny, vzor pre „spoločný miestnom úrad“ v zákone o Košiciach. Možnosť vytvorenia spoločného miestneho úradu sa v praxi ani nevyužila a samotný inštitút „spoločného obecného úradu“ bol s účinnosťou od 1. januára 2002 zo zákona č. 369/1990 Zb. vypustený. Z uvedených dôvodov sa vypúšťa aj nesprávny odkaz 6.

**K bodu 26**

Nový § 17a je venovaný prispôsobeniu úpravy postavenia a úloh prednostu miestneho úradu v súlade so zákonom č. 369/1990 Zb., vrátane fakultatívnosti tejto funkcie z dôvodu, že v menších mestských častiach sa táto funkcia ne nezriaďuje a prácu miestneho úradu vedie starosta.

**K bodu 27**

§ 18 sa venuje úprave štatútu, ktorý je základným vnútorným dokumentom územnej samosprávy mesta Košice. Jeho poslaním je bližšie upravovať úlohy mesta, vzťahy mesta s mestskými časťami a právnickými osobami zriadenými alebo založenými mestom, pri plnení samosprávnych úloh mesta. Jedinečnosť štatútu v podmienkach Košíc vyplýva z jedinečnosti vnútorného územného členenia a organizačnej štruktúry mesta Košice na mestské časti s právnou subjektivitou, ktoré sa v tejto podobe, okrem hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, nevyskytujú v žiadnom inom meste. Rámcové vymedzenie úloh štatútu je vhodné včleneniť do zákona o Košiciach. Predmet úpravy štatútu vychádza najmä z úloh, ktoré mu vyhradzujú jednotlivé ustanoveniach tohto zákona ale aj zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Z uvedených dôvodov si zasluhuje, aby kvórum potrebné na jeho prijatie, zmenu alebo zrušenie bolo vyššie než je potrebné na prijatie uznesenia mestského zastupiteľstva v bežných veciach. Navrhuje sa nadpolovičná väčšina všetkých poslancov.

**K bodu 28**

Úprava symbolov mesta a mestských častí v § 19 sa, pri zohľadnení špecifík mesta Košice, čiastočne prispôsobuje zákonu č. 369/1990 Zb. a čiastočne sa ponecháva na úpravu tohto zákona (používanie symbolov).

**K bodu 29**

**V §** 21saza slovom „osoby“ dopĺňa slovo „právnické“ v príslušnom tvare, čím sa opravuje nesprávne slovné spojenie označujúce dva rozdielne právne subjekty, ktorými sú právnické osoby a fyzické osoby (uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z., čl. 4 ods. 3 tretia a štvrtá veta legislatívnych pravidiel tvorby zákonov).

Odseky 3 a 4, ktoré ukladajú povinnosti právnickým osobám sa vypúšťajú z dôvodu, že prekračujú rámec samosprávnych pôsobností mesta. S účinnosťou od. 1. januára 2002 bola takáto úprava vypustená aj zo zákona č. 369/1990 Zb. V súčasnosti určujú osobitné zákony či vôbec, kedy a v akej forme je potrebné vyjadrenie obce.

**K bodu 30**

Úprava pokút sa zosúlaďuje s § 13 ods. 9 a 10 zák. 369/1990 Zb. z dôvodu, že v týchto veciach nemôže mať mesto Košice špecifickú úpravu.

**K bodu 31**

Nad § 24 sa vkladá označenie novej siedmej časti s názvom „prechodné a záverečné ustanovenia“, keďže ich doterajšie umiestnenie pod šiestou časťou, z hľadiska obsahu nebolo vhodné.

**K bodu 32**

27a obsahuje prechodné ustanovenia k úpravám účinným k prijatiu tohto zákona (predpokladá sa od. 1. januára 2013), týkajúce sa ukladania pokút.

**K článku II**

Účinnosť zákona je navrhnutá na 1. január 2013, okrem § 10 ods. 2 prvá veta a § 14 ods. 2, ktorých účinnosť je určená na vyhlásenie všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 predsedom Národnej rady Slovenskej republiky z dôvodu, že zmena počtu poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev musí byť daná pre účely všeobecných voľby do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 (určenie volebných obvodov a pod.).

**Záver**

Pri spracovaní návrhu sa muselo prihliadať aj na špecifiká mesta Košice vyplývajúce z jeho postavenia mesta s počtom obyvateľov nad 200 000. Niektoré ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. nebolo vhodné transformovať bezo zmien. Týka sa to ustanovení, ktoré v zákone č. 369/1990 Zb. predpokladajú vykonávanie funkcie starostu, alebo zástupcu starostu na skrátený úväzok, alebo fakultatívnosť niektorých orgánov, napríklad obecnej rady alebo funkcie prednostu obecného úradu a pod.

U niektorých ustanovení týkajúcich sa mestských častí musel byť braný zreteľ na to, že aj keď sú právnickými osobami, úprava ich postavenia ako „častí mesta“ nemôže byť totožná s úpravou mesta – obce samotnej. Rovnako je potrebné zohľadniť ich špecifiká z hľadiska rozdielnej územnej veľkosti, počtu obyvateľov, historického vývoja a  miestnych pomerov a vytvoriť podmienky, ktoré umožnenia pri aplikácii zákona postupovať s primeranou mierou variabilnosti.