**Dôvodová správa**

# 

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladajú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky („ďalej len NR SR“) Miroslav Kadúc, Martin Poliačik a Jana Žitňanská.

Cieľom návrhu zákona je zrušiť referendové kvórum potrebné na platnosť konania miestneho referenda a referenda na úrovni vyšších územných celkov. Na prijatie návrhov tvoriacich predmet referenda bude však aj naďalej potrebný súhlasný prejav vôle nadpolovičnej väčšiny účastníkov referenda. Súčasne v snahe podnietiť vyššiu účasť obyvateľov obce a vyššieho územného celku na aktívnom živote územnej samosprávy a posilniť práva občanov sa navrhuje znížiť percentá potrebné na vyhlásenie referenda na základe petície skupiny obyvateľov obce. Ak bude predložená petícia na vyhlásenie miestneho referenda v obci, ktorá bola vyhlásená za mesto, znižuje sa percento z 30% na 20% oprávnených voličov a v prípade vyhlásenia referenda na úrovni samosprávneho kraja sa toto percento znižuje zo súčasných 30% oprávnených voličov na 10% oprávnených voličov. Zároveň sa návrhom zákona zavádza podmienka, že referendum (či už miestne alebo na úrovni samosprávneho kraja) vyhlásené na základe petície určitého počtu oprávnených voličov sa bude môcť konať iba v deň volieb do orgánov samosprávy obcí a krajov, prípadne v deň konania volieb s celoštátnou pôsobnosťou, teda volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky alebo do Európskeho parlamentu. Dôvodom pre toto opatrenie vzhľadom na zrušenie kvóra pre platnosť referenda je, zabezpečiť prítomnosť väčšieho počtu oprávnených voličov na hlasovaní a významne šetriť peňažné prostriedky na uskutočnenie referenda. Táto podmienka sa však netýka referenda o odvolaní starostu obce či predsedu samosprávneho kraja konaného na základe petície obyvateľov.

Každý štát, ktorý je založený na zásadách právneho štátu a demokracii, by sa mal snažiť vytvárať priestor pre čo najširšiu mieru účasti verejnosti na verejnom živote. Podľa článku 30 Ústavy Slovenskej republiky majú občania právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo prostredníctvom slobodne zvolených zástupcov. Referendum predstavuje formu priamej demokracie, inštitút, prostredníctvom ktorého môžu občania vyjadriť svoje starosti, návrhy, sťažnosti či problémy a aktívne sa zapojiť do fungovania svojej obce alebo samosprávneho kraja.

V zmysle súčasnej právnej úpravy zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov je však na platnosť referenda potrebné splnenie dvoch podmienok – účasť aspoň polovice oprávnených voličov a prijatie rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Podmienka účasti aspoň polovice obyvateľov obce disponujúcej aktívnym volebným právom je však neprimerane striktná v porovnaní s právnymi úpravami iných európskych štátov, v ktorých sa táto hranica pohybuje spravidla okolo 30% - 40%, prípadne nie je vôbec ustanovená.

Slovenská republika má doposiaľ prevažne negatívne skúsenosti s využívaním formy referenda na celoštátnej i lokálnej úrovni, a to práve v dôsledku neplatnosti referenda kvôli nízkej účasti voličov. Z názorov odbornej verejnosti zaoberajúcej sa komparáciami foriem priamej demokracie je však možné vyvodiť záver, ktorý preferuje a snaží sa o aktívnejšie využitie priamej demokracie v rámci menšieho teritória, o čo sa opiera aj predložený návrh zákona. Účasť verejnosti na správe vecí verejných, najmä obyvateľov tej - ktorej obce alebo samosprávneho kraja, má pritom určitý sociálno-psychologický aspekt (pocit „zainteresovanosti“ na ovplyvňovaní života obce alebo samosprávneho kraja). Zároveň sa obyvatelia obce alebo vyššieho územného celku nebudú môcť spoľahnúť na to, že referendum bude neúspešné, ak nepôjdu hlasovať. Môže to teda podnietiť vyššiu účasť vzhľadom na to, že sa budú musieť zaujímať aj obyvatelia aj volení zástupcovia o to, ako dopadne miestne referendum prípadne referendum na úrovni vyššieho územného celku. Tak ako je tradíciou v iných krajinách, volení zástupcovia ako aj iniciátori referenda si dajú viac záležať na vysvetľovaní dôvodov referenda a jednotlivých rozhodnutí, ktoré sa majú v referende schváliť alebo odmietnuť.

Predkladaný návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na štátny rozpočet ani na rozpočet verejnej správy. Nemá negatívny dopad na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyv, nemá vplyv na životné prostredie a ani 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:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Kadúc, Martin Poliačik a Jana Žitňanská

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu 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 Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

**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**

*bezpredmetné*

**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

Podľa článku 2 ods. 1 Ústavy SR štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. V citovanom ustanovení Ústava SR expressis verbis zakotvuje demokratickú formu vlády, v ktorej ľud je zdrojom všetkej štátnej moci. Keďže štátna moc pochádza od občanov, majú títo občania v zmysle článku 30 Ústavy SR právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, a to buď priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Bližšiu špecifikáciu priamej demokracie v súvislosti s územnou samosprávou upravuje článok 67 Ústavy SR, v zmysle ktorého jednou z foriem uskutočnenia územnej samosprávy je miestne referendum. Referendum predstavuje inštitút, prostredníctvom ktorého majú všetci občania s volebným právom možnosť priamo sa podieľať na správe vecí verejných, a tým aktívne ovplyvňovať život v obci, v ktorej bývajú, vychovávajú svoje deti, pracujú, odvádzajú dane či chodia na kultúrne podujatia.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v § 11a taxatívne vymenováva prípady, keď obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum. Jedným z  prípadov obligatórneho vyhlásenia miestneho referenda, ktoré sa môže konať len o veciach samosprávy obce, je referendum o otázke, ktorá je predmetom petície, predloženej obyvateľmi obce v počte aspoň 30% oprávnených voličov. Za voliča oprávneného hlasovať v miestnom referende sa podľa § 2 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov považuje obyvateľ Slovenskej republiky, ktorý má v obci, v mestskej časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšil 18 rokov veku.

Predloženým návrhom zákona sa rozlišuje počet osôb vyjadrený v percentách potrebných na podanie petície, na základe ktorej je obecné zastupiteľstvo povinné zvolať miestne referendum v závislosti od toho, či ide o referendum v obci alebo v obci vyhlásenej za mesto podľa § 22 zákona o obecnom zriadení. V prípade vyhlásenia referenda v obci zostáva, že petícia bude musieť byť podpísaná aspoň 30% oprávnených voličov. V prípade vyhlásenia referenda v obci, ktorá bola NR SR vyhlásená za mesto, bude stačiť, aby bola petícia podpísaná aspoň 20% oprávnených voličov. Takúto právnu úpravu miestneho referenda vyhláseného na základe petície podpísanej aspoň 20% oprávnených voličov obsahovala aj už neúčinná novela zákona o obecnom zriadení (zákon Slovenskej národnej rady č. 421/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb.). Navrhovanou právnou úpravou sa zjednoduší možnosť nápravy či zasahovania a ovplyvňovania nepriamej demokracie reprezentovanej volenými zástupcami, v praxi najmä v oblasti životného prostredia. Obyvatelia mesta tak budú môcť jednoduchšie napr. získať podporu pre odstránenie zariadení znečisťujúce životné prostredie chemickými látkami, prachom, hlukom, dymom, pre zriadenie parkov a sadov či budú môcť ovplyvniť nakladanie s komunálnym odpadom alebo zefektívnenie miestnej či mestskej hromadnej dopravy. Predložená právna úprava je reakciou na prax súvisiacu s vyhlasovaním miestneho referenda v obciach, resp. v mestách s vyšším počtom obyvateľov, v ktorých je získavanie podpory pre petíciu, na základe ktorej vyhlasuje obecné zastupiteľstvo miestne referendum, značne zložitejšie v porovnaní s malými obcami, kde „každý každého pozná“.

K bodu 2

Predmetnou úpravou sa zavádza povinnosť uskutočniť referendum na základe petície občanov obce v čase konania volieb v obci. Referendum sa teda prednostne uskutoční v čase konania volieb do orgánom samosprávy obcí alebo vyšších územných celkov, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu alebo v čase konania voľby prezidenta Slovenskej republiky. Za predpokladu, že petícia občanov iniciujúca referendum bude doručená obecnému úradu najneskôr 90 dní pred dňom konania týchto volieb. Dôvodom je predovšetkým významná úspora nákladov na realizovanie referenda. Zároveň je však pravdepodobné vzhľadom na predchádzajúcu zlú skúsenosť obyvateľov s týmto inštitútom, že sa na referende zúčastní napriek neexistencii kvóra na jeho platnosť, viac oprávnených voličov. Rozhodnutie prijaté v referende aj bez stanovenia 50% kvóra (ako je to v súčasnosti), bude mať väčšiu legitimitu.

Predmetná právna úprava nezahŕňa takúto povinnosť pokiaľ ide o referendum o odvolaní starostu obce, zlúčenie, zrušenie alebo rozdelenie obce, zmenu označenia alebo názvu obce, ktoré sa môžu konať kedykoľvek. Dôvodom je, že ide o také závažné rozhodnutia, pri ktorých nemusí byť účelné alebo vhodné čakať s realizáciou referenda na najbližšie voľby.

K bodu 3

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s navrhovaným bodom 2 tohto článku. Bolo potrebné explicitne uviesť, že sa nenavrhuje zmena vo vyhlasovaní miestneho referenda na základe petície voličov týkajúceho sa rozdeľovania obce alebo odvolávania starostu. To znamená, že v takýchto prípadoch bude naďalej obecné zastupiteľstvo vyhlasovať miestne referendum tak, aby sa konalo do 90 dní od doručenia petície obci, a teda nie v deň konania volieb do orgánov samosprávy obcí tak, ako je to navrhované v bode 2 tohto článku.

K bodu 4

Podľa § 3 ods. 2 zákona o obecnom zriadení patrí medzi práva obyvateľa obce aj právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum). Platnosť výsledku miestneho referenda je však primárne podmienená účasťou aspoň polovice oprávnených voličov, sekundárne sa vyžaduje, aby takéto rozhodnutie prijala nadpolovičná väčšina platných hlasov účastníkov referenda. Takéto vysoké referendové kvórum však v praxi spôsobuje neplatnosť hlasovania v miestnom referende kvôli nedostatočnej účasti voličov.

V snahe zabrániť bezúčelnému vynakladaniu značného objemu finančných prostriedkov sa navrhuje zrušiť referendové kvórum potrebné na platnosť referenda. To znamená, že výsledky miestneho referenda budú platné, ak bude rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda, bez ohľadu na počet účastníkov referenda z radov oprávnených voličov.

Navrhovaná právna úprava pritom vychádza zo záverov odbornej verejnosti i z poznatkov právnych úprav miestneho referenda v ostatných štátoch Európskej únie ako Švajčiarsko, Fínsko a Švédsko, ako aj štáty s podobným hospodárskym zázemím ako Španielsko a Estónsko, v ktorých hranica platnosti referenda nie je vôbec ustanovená, čiže rozhoduje nadpolovičná väčšina zúčastnených.

Návrh zákona ovplyvňuje riešenie situácie, ktorá nastáva pri rezignácií značnej skupiny obyvateľstva na účasť v mechanizmoch priamej demokracie. Účasť verejnosti na správe vecí verejných, najmä teda samotných obyvateľov obce, má pritom určitý sociálno-psychologický aspekt (pocit „zainteresovanosti“ na ovplyvňovaní života obce). Pritom v zmysle nálezu Ústavného súdu SR napĺňanie práva podieľať sa na správe vecí verejných – na politickom živote obce, na správe obce a jej verejných záležitostí – *umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktoré vytvárajú predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov alebo určitej skupiny obyvateľov. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy SR sa základné práva a slobody zaručujú na území SR všetkým. (Nález ÚS SR II. ÚS 9/00, s. 148).*

Analýza inštitútu referenda tak ukazuje slabinu právnej úpravy referenda, osobitne miestneho referenda a tou je dikcia ustanovenia § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení vyžadujúca účasť najmenej 50% oprávnených voličov pre platnosť výsledkov referenda (referendové kvórum). Vzhľadom na historické skúsenosti možno konštatovať, že striktná požiadavka referendového kvóra *de facto* oslabuje využitie tohto inštitútu priamej demokracie. Návrhom zákona sa odstraňuje paradoxný fakt, že kým vo volebnom procese sú voľby platné bez ohľadu na počet účastníkov volieb (a to ide o nepriamu formu demokracie), pri miestnom referende to tak v súčasnosti nie je (a to ide o priamu formu demokracie).

Návrh zákona zvyšuje možnosť aktívnej časti obyvateľstva, aby rozhodovala o záležitostiach verejného záujmu, bez vopred takmer istého rizika neplatnosti referenda a neúčelného využitia prostriedkov naň vynaložených. Ani platnosť volieb do NR SR, druhého kola voľby prezidenta, volieb do zastupiteľských a výkonných orgánov územnej samosprávy nie je ústavne podmienená požiadavkou účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov.

**K Čl. II**

K bodu 1

Zákon o obecnom zriadení, ako aj zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“) umožňujú uplatňovanie inštitútu referenda a petície iba v otázkach, ktoré patria do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov. Ustanovenie § 11 ods. 2 písm. g) v spojení s § 15 zákona o samosprávnych krajoch upravuje vyhlásenie referenda. Podnetom na vyhlásenie referenda podľa súčasnej právnej úpravy zákona o samosprávnych krajoch môže byť uznesenie zastupiteľstva samosprávneho kraja alebo aj petícia, v ktorej referendum požaduje minimálne 30% oprávnených voličov samosprávneho kraja. Vzhľadom na navrhované zníženie percenta oprávnených voličov obce vyhlásenej za mesto na vyhlásenie miestneho referenda podľa zákona o obecnom zriadení sa navrhuje zníženie percenta oprávnených voličov na vyhlásenie referenda na úrovni samosprávneho kraja z 30 % na 10 %. Dôvody na prijatie takejto právnej úpravy uvedené v bode 1 a bode 3 osobitnej časti dôvodovej správy k Čl. I sa analogicky vzťahujú aj na zákon o samosprávnych krajoch. Z legislatívno-technického hľadiska bolo kvôli úpravám v ďalších bodoch potrebné rozdeliť § 15 ods. 1 na samostatné písmená a) a b), najmä kvôli jednoznačnosti a zrozumiteľnosti textu zákona.

K bodu 2

Ide o legislatívno-technickú úpravu súvisiacu s navrhovaným bodom 1 tohto návrhu zákona.

K bodu 3

Predmetnou úpravou sa zavádza povinnosť uskutočniť referendum na základe petície občanov samosprávneho kraja v čase konania volieb v samosprávnom kraji. Referendum sa teda prednostne uskutoční v čase konania volieb do orgánov vyšších územných celkov, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu alebo v čase konania voľby prezidenta Slovenskej republiky. Dôvodom je predovšetkým významná úspora nákladov na realizovanie referenda. Zároveň je však pravdepodobné vzhľadom na predchádzajúcu zlú skúsenosť obyvateľov s týmto inštitútom, že sa na referende zúčastní napriek neexistencii kvóra na jeho platnosť, viac oprávnených voličov. Rozhodnutie prijaté v referende, tak bude mať väčšiu legitimitu.

Predmetná právna úprava nezahŕňa takúto povinnosť pokiaľ ide o referendum o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ktoré sa môže konať kedykoľvek. Dôvodom je, že ide o také závažné rozhodnutie, pri ktorom nemusí byť účelné alebo vhodné čakať s realizáciou referenda na najbližšie voľby.

K bodu 4

V zmysle súčasného znenia § 15 zákona o samosprávnych krajoch je na platnosť referenda potrebné, aby sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a aby bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Na základe argumentov uvedených už v odôvodnení k Čl. I bodu 4 tohto legislatívneho návrhu, podobne ako v zákone o obecnom zriadení, sa navrhuje úplne zrušiť referendové kvórum potrebné na platnosť referenda na úrovni samosprávneho kraja.

**K Čl. III**

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