**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 alebo 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.

Predkladaný návrh zákona zakladá pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Nemá negatívny dopad na podnikateľské prostredie, nevyvoláva sociálne vplyvy, 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**

*Pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy sa predpokladá z dôvodu, že referendum sa uskutoční vždy spoločne s niektorými z volieb do orgánov samosprávy obcí alebo krajov, prípadne v deň konania volieb s celoštátnou pôsobnosťou, čo zníži výdavky verejnej správy na konanie samotného referenda, ktorých výšku však nie je možné na základe dostupných údajov presne vyčísliť.*

**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

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 už aj 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, či už pôjde o voľby do orgánov samosprávy obcí alebo vyšších územných celkov, voľby do Národnej rady Slovenskej republiky alebo do Európskeho parlamentu alebo v čase konania volieb prezidenta Slovenskej republiky, a to 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. Vzhľadom na predchádzajúcu zlú skúsenosť obyvateľov s týmto inštitútom je pravdepodobné, že sa na referende zúčastní viac oprávnených voličov, a to kvôli neexistencii kvóra na jeho platnosť. 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 Čl. I bodom 2 tohto návrhu zákona. 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.

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).

**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. 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 Čl. I bode 1 a bode 3 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 Čl. II 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 samosprávy obcí alebo vyšších územných celkov, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky alebo do Európskeho parlamentu alebo v čase konania volieb prezidenta Slovenskej republiky. Dôvodom je predovšetkým významná úspora nákladov na realizovanie referenda. Vzhľadom na predchádzajúcu zlú skúsenosť obyvateľov s týmto inštitútom je pravdepodobné, že sa na referende zúčastní viac oprávnených voličov, a to kvôli neexistencii kvóra na jeho platnosť. Rozhodnutie prijaté v referende tak bude mať väčšiu legitimitu. Navrhovaná 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 návrhu zákona, 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. mája 2014.