**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti.

Návrh zákona je reakciou na opatrenie vlády Slovenskej republiky, ktorým sa zavádza bezplatné cestovanie osobnou železničnou dopravou pre vybrané skupiny obyvateľstva. Vzhľadom na existujúcu železničnú sieť Slovenskej republiky je zrejmé, že predmetné opatrenie nemá celoplošný dopad na všetky slovenské regióny. **Návrh zákona tak *de facto* predstavuje len rozšírenie územnej pôsobnosti tohto vládneho opatrenia, a to do tých oblastí Slovenskej republiky, v ktorých absentuje železničná sieť.**

**Cieľom návrhu zákona je sprístupnenie výhod plynúcich z bezplatnej železničnej dopravy aj tým vybraným skupinám obyvateľstva, ktoré nemajú priamy prístup k osobnej železničnej doprave.**

Návrh zákona priznáva tým istým osobám, ktoré môžu využívať bezplatnú osobnú železničnú dopravu, právo využívať aj bezplatnú autobusovú dopravu, avšak len na tých určených úsekoch trás autobusových liniek, ktoré umožňujú priamy prestup na najbližšiu pravidelnú osobnú železničnú dopravu.

**Prezentovaný sociálny aspekt vládneho opatrenia sa nedotkne práve tých oblastí a skupín obyvateľstva v nich žijúcich, ktoré sú na takúto formu pomoci najviac odkázané**. Je nepopierateľným faktom, že sídla nachádzajúce sa v tesnej blízkosti železničných tratí sú o poznanie rozvinutejšie ako tie sídla, v ktorých železničná sieť absentuje. Rovnako, čím je sídlo rozvinutejšie, tým vyššia je aj životná úroveň jeho obyvateľov. **Z uvedeného je zrejmé, že z danej formy sociálnej pomoci (bezplatné cestovanie) by mali ťažiť najmä obyvatelia z odľahlejších sídel. Paradoxne, takejto najviac znevýhodnenej skupiny dotknutých osôb sa vládne opatrenie z dôvodu nejestvujúcej železničnej siete vôbec nedotkne.**

**Predložený návrh zákona odstraňuje** práve túto **nedokonalosť a povrchnosť vládneho opatrenia, a to tak, aby sa sociálna pomoc vo forme bezplatného cestovného pre vybrané skupiny obyvateľstva dostala tam, kde je najviac potrebná.**

Pozitívum návrhu zákona možno očakávať aj v spojení s problémom postupného vysídľovania obcí. Doposiaľ neboli prijaté žiadne opatrenia, ktoré by tento negatívny trend zastavili alebo aspoň spomalili. Hoci účelom zákona nie je vyriešenie problému vysídľovania, jeho pozitívny dopad aspoň na spomalenie tohto nežiaduceho efektu je nepopierateľný. Je dôvodné predpokladať, že umožnením bezplatného cestovania sa zníži záujem obyvateľov takýchto sídel o ich vysídlenie a presťahovanie sa do väčších obcí či miest.

Návrh zákona má negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, nemá vplyv na podnikateľskú sféru ani na informatizáciu spoločnosti. Pozitívne vplyvy návrhu zákona možno predpokladať v oblasti sociálnych vplyvov, a to tak na hospodárenie obyvateľstva, ako aj na sociálnu exklúziu a rovnosť príležitostí. Návrh zákona má tiež pozitívny vplyv na životné prostredie.

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.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

**Predmetný bod umožňuje Ministerstvu dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky** (ďalej len „ministerstvo“),v prípade poskytnutia dotácie podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, **konzultovať a prakticky vplývať na tvorbu cestovných poriadkov verejnej autobusovej dopravy vo všetkých samosprávnych krajoch Slovenskej republiky, a to tak, aby nedochádzalo k prípadnému zneužívaniu možnosti bezplatného cestovania z dôvodu nadmerného množstva určených úsekov trás autobusovej dopravy.**

Tento bod možno zároveň vnímať aj ako **progresívny krok vpred k dosiahnutiu tzv. integrovaného dopravného systému t.j. k funkčnému spojeniu železničných dopravných služieb so systémom mestskej a prímestskej verejnej autobusovej dopravy**.

K bodu 2

Obligatórnou náležitosťou zmluvy o službách sa stáva **vymedzenie konkrétnych úsekov autobusových liniek, na ktorých bude vybraným skupinám obyvateľstva poskytovaná bezplatná autobusová doprava**. Určovacím kritériom takýchto úsekov ciest je prepojenie sídla nenapojeného na fungujúcu železničnú sieť na sídlo, ktoré je napojené na fungujúcu železničnú sieť. To znamená, že bezplatnú autobusovú dopravu nemožno dohodnúť na tých úsekoch trás, na ktorých súbežne funguje osobná železničná doprava.

Z dôvodu právnej istoty sa povinnou súčasťou zmluvy o službách, ktoré uzatvára objednávateľ s dopravcom, stáva **záväzok dopravcu poskytovať na vybraných úsekoch trás** autobusových liniek **bezplatné cestovné pre vybrané skupiny obyvateľstva**, ktoré sú bližšie popísané v čl. I bode 3 tohto návrhu zákona.

K bodu 3

Vkladá sa nový paragraf, ktorý predstavuje pilier predloženého návrhu zákona. Zavádza sa **povinnosť ministerstva poskytovať vyšším územným celkom** (objednávateľom v územnom obvode kraja) **dotácie na zabezpečenie bezplatnej autobusovej dopravy na určených úsekoch trás pre vybrané skupiny obyvateľstva**. Vybrané skupiny obyvateľstva pozostávajú z detí do 15 rokov veku, žiakov základných škôl, žiakov stredných škôl, žiakov škôl so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, žiakov základných umeleckých škôl a študentov vysokých škôl študujúcich dennou formou štúdia do veku 26 rokov, osôb, ktoré dovŕšili vek 62 rokov a osôb, ktoré poberajú dôchodok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (napr. starobný, invalidný alebo výsluhový dôchodok). Z uvedeného vyplýva, že bezplatná autobusová doprava sa vzťahuje len na tie skupiny obyvateľstva, na ktorým je umožnené bezplatné cestovanie osobnou železničnou dopravou v zmysle už prijatého opatrenia vlády Slovenskej republiky.

Bezplatnú autobusovú dopravu je možné využívať len na tých úsekoch trás autobusových liniek, ktoré smerujú zo sídel, ktoré neumožňujú využívanie osobnej železničnej prepravy do tých sídel, ktoré takúto možnosť ponúkajú. Z uvedeného vyplýva, že návrh zákona sa vzťahuje len na vymedzené úseky trás vybraných autobusových liniek. **Rozhodne nejde o celoplošné zavedenie bezplatného využívania autobusovej dopravy, ale len o substitúciu bezplatnej osobnej železničnej dopravy do tých sídel, kde to z dôvodu chýbajúcej železničnej siete nie je možné.** To znamená, že návrh zákona sa v žiadnom prípade nedotkne tých autobusových liniek, ktoré premávajú na trasách medzi sídlami s fungujúcou pravidelnou osobnou železničnou dopravou.

Na dodržiavanie vyššie popísaného stavu dohliada ministerstvo, ktoré má zároveň možnosť určitým spôsobom korigovať cestovné poriadky, tak aby to bolo prospešné pre rozvoj tzv. integrovaného dopravného systému.

Objednávateľom v územnom obvode kraja je vyšší územný celok (samosprávny kraj) z dôvodu, že oblasť cestnej dopravy prešla na základe zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky práve do kompetencií vyšších územných celkov. S cieľom umožniť financovanie tejto dopravy aj zo strany štátu formou dotácií, musel byť uvedený zákon v čl. II novelizovaný tak, aby sa v prípade, ak si to vyžadujú potreby štátu, zabezpečenie takejto dopravy považovalo za prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vyšším územným celkom.

K bodu 4

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu s čl. I bodom 1 tohto návrhu zákona. Pre pojem „Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky“ sa v už v § 15 zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave zavádza legislatívno-technická skratka „ministerstvo“, preto sa ďalej v zákone používa už len táto zavedená legislatívna skratka.

K bodu 5

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu s čl. I bodom 2 tohto návrhu zákona. Zavedenie novej povinnosti ministerstva sa odzrkadľuje aj v ustanovení, ktoré taxatívne vymenúva úlohy ministerstva ako najvyššieho dopravného správneho orgánu v Slovenskej republike.

K bodu 6

Ide o legislatívno-technickú úpravu bezprostredne súvisiacu s čl. I bodom 2 tohto návrhu zákona. Vzhľadom na to, že dotácie zo strany ministerstva podľa nového § 22a sú účelovo viazané, sa vyššiemu územnému celku ako príjemcovi dotácie ukladá povinnosť zabezpečiť potreby štátu v súlade so spomínaným § 22a. Nová povinnosť vyššieho územného celku je uvedená v ustanovení, ktoré taxatívne vymenúva povinnosti vyššieho územného celku na úseku cestnej dopravy, pričom sa týmto zákonným ustanovením jednoznačne vymedzuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy vyšším územným celkom a nie o výkon jeho samosprávnej pôsobnosti.

**K Čl. II**

V zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky si samosprávny kraj zabezpečuje na plnenie svojich úloh (tzv. výkonu samosprávnej pôsobnosti) zdroje z vlastného rozpočtu. Tak je tomu aj v súčasnosti, keď v prípade autobusovej dopravy vo verejnom záujme poskytuje v súlade s § 22 zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov dopravcovi príspevok na základe zmluvy o službách.

Je aj v záujme štátu (tzv. potreby štátu v oblasti cestnej dopravy), aby určité skupiny obyvateľstva mali zabezpečenú dopravnú obslužnosť spôsobom, ktorý im rovnako, ako tomu je v prípade pravidelnej osobnej železničnej dopravy, poskytuje nárok na bezplatné cestovné. Zabezpečenie potrieb štátu však už nie je výkonom samosprávnej pôsobnosti vyššieho územného celku, ale výkonom prenesenej pôsobnosti štátnej správy vyšším územným celkom (samosprávnym krajom), čo je potrebné vhodným spôsobom zakotviť aj do § 3 písm. c) bodu 3 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

**K Čl. III**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. marca 2015.

**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 č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. je upravený v primárnom práve Európskej únie, a to v čl. 93, čl. 106, čl. 107 a čl. 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,
2. je upravený v sekundárnom práve Európskej únie, a to v:

* nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70 (Ú. v. EÚ L 315, 3.12.2007, s. 1) – podľa článku 3 ods. 3 - bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článkov 73, 86, 87 a 88 zmluvy (t.j. terajšie čl. 93, 106, 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), môžu členské štáty z rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia vylúčiť všeobecné pravidlá, ktoré sa týkajú finančnej úhrady za služby vo verejnom záujme, ktorých cieľom je stanoviť maximálnu výšku tarify pre žiakov, študentov, učňov a osoby so zníženou pohyblivosťou.

1. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.
   * + 1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii:**

a) bezpredmetné,

b) v danej oblasti nebol proti Slovenskej republike začatý postup Európskej komisie a ani konanie Súdneho dvora Európskej únie,

c) bezpredmetné.

1. **Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie**

* úplný.

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky 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**

*Návrh zákona má negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pretože dotácie na zabezpečenie bezplatnej autobusovej dopravy budú poskytované zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Tento vplyv nemožno presne vyčísliť, pretože bude závisieť najmä od dohody Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR s vyššími územnými celkami na cestovných poriadkoch, na základe ktorých bude zrejmý počet vymedzených úsekov trás autobusovej dopravy, ktorá bude pre vybrané skupiny obyvateľstva zabezpečená bezplatne.*

*Návrh zákona má pozitívne sociálne vplyvy z dôvodu, že vybraným skupinám obyvateľstva sa umožní bezplatné využívanie autobusovej dopravy. Navrhovaným zákonom sa umožní cestovanie najmä obyvateľom žijúcim v odľahlejších sídlach, čím sa zníži ich záujem o vysťahovanie. Bezpochyby najväčším prínosom je zrovnoprávnenie príležitostí aj pre osoby, ktoré nemajú priamu možnosť využívania bezplatnej osobnej železničnej dopravy. Poskytnutie ešte výraznejších výhod pre využívanie verejnej dopravy má preukázateľne pozitívny vplyv na životné prostredie z dôvodu obmedzenia osobnej automobilovej dopravy.*

**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.*