**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“) predkladá skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) za hnutie OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti.

**Cieľom návrhu zákona je zaviesť systémové a obsahové zmeny do oboch zákonov tvoriacich „základný rámec samosprávnej legislatívy“ – zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. 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, ako aj súvisiacej legislatívy, a to v týchto otázkach:**

**zavedenie nového a komplexného mechanizmu zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone funkcie starostu obce a predsedu samosprávneho kraja, ako aj ich zástupcov (podpredsedov),**

**zavedenie centrálneho registra nariadení obcí prístupného verejnosti na stránke Ministerstva vnútra SR, čo možno považovať za jedno z opatrení, ktoré prispievajú k zavedeniu elektronickej verejnej správy na Slovensku a za významný krok smerom k posilneniu transparentnosti verejnej správy.**

**zosúladenie úprav vyššie uvedených otázok v oboch týchto zákonoch.**

Poslanci NR SR svojim návrhom reagujú na aktuálne problémy, ktoré sú nielen predmetom diskusie odbornej verejnosti, ale ktoré prinášajú problémy obyvateľom obce v každodennom živote. Samospráva, pôsobenie jej orgánov a správne procesy, ktoré sú v rámci ich činností realizované, sú občanmi vnímané veľmi citlivo a najmä bezprostredne, keďže udalostiam vo svojej obci venuje občan oveľa väčšiu pozornosť ako udalostiam na celoštátnej alebo medzinárodnej úrovni.

Predkladaný návrh zákona má pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, avšak má aj mierne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy.Taktiež má pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona nemá sociálne vplyvy, vplyv na podnikateľské prostredie a ani 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

Doplnenie zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“) predstavuje prvok zosúladenia právnych predpisov upravujúcich samosprávu. **V tomto bode sa navrhuje povinné vyhlasovanie úplného znenia všeobecne záväzného nariadenia obce, čím sa stanovuje rovnaká podmienka ako pri vyhlasovaní všeobecne záväzného nariadenia samosprávneho kraja.**

Návrh zákona reaguje predovšetkým na súčasný stav, keď v prípade novelizácie nariadenia nedochádza k automatickej republikácii jeho úplného znenia a zverejňuje sa len samotný text novely právneho predpisu. Takýto postup môže viesť k neprehľadnosti prijatých právnych predpisov, čo má následne negatívny vplyv na adresátov daného normatívneho právneho aktu, ktorými sú, v najmä v prípade menších obcí, bežní občania bez právneho vzdelania. Zavedením povinnosti obce zverejňovať nariadenie v jeho úplnom znení sa odstráni dnešný stav, ktorý vykazuje určité znaky a prvky inklinujúce k právnej neistote.

K bodu 2

**Navrhované doplnenie zavádza povinnosť uverejnenia úplného znenia všeobecne záväzných nariadení obce v zbierke nariadení.** Touto úpravou nie je dotknutý spôsob nadobudnutia platnosti nariadenia, pričom konštitutívnym aktom, s ktorým sa spája vznik jeho platnosti zostáva aj naďalej publikácia nariadenia jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci.

**Cieľom navrhovanej úpravy je predovšetkým uľahčenie prístupu k normatívnym právnym aktom a taktiež posilnenie prehľadnosti a zrozumiteľnosti právneho systému z pohľadu adresáta noriem.**

Navrhovaná zmena je taktiež v súlade so všeobecne uznávanými teoreticko-právnymi doktrínami, podľa ktorých obec vykonáva svoju legislatívnu právomoc v dvoch úrovniach – ako originálnu a delegovanú. V prípade originálnej legislatívnej právomoci je priamym a výlučným zdrojom jej legitimácie ľud a normatívne právne akty prijaté na tejto úrovni sú z teoretického hľadiska klasifikované rovnako ako normatívne právne akty prijaté zákonodarným zborom, teda ako akty originálne a primárne. Uvedená klasifikácia vychádza z ich štrukturálnej významnosti ako prameňa práva, ktorý je bezprostredne legitimovaný zo zdroja moci. Uverejňovaním nariadení v zbierke nariadení je adekvátnym spôsobom reflektovaná táto ich pozícia v systéme prameňov práva. Uvedená teoretická konštrukcia nevylučuje možnosť, aby boli v zbierke nariadení zverejnené aj všeobecne záväzné nariadenia prijaté v rámci výkonu delegovanej legislatívnej právomoci, priam naopak, návrh zákona predpokladá zverejňovanie oboch druhov nariadení.

V nadväznosti na povinnosť obce zriadiť zbierku nariadení sa taktiež stanovuje obci povinnosť vytvoriť vhodné podmienky umožňujúce zaobstaranie kópie zbierky nariadení pre každého záujemcu. Ide o podobnú povinnosť, akú má už v súčasnosti Ministerstvo spravodlivosti SR vo vzťahu k Zbierke zákonov SR.

Zo štrukturálneho hľadiska je v norme použitý blanketový odkaz na vydanie podzákonného vykonávacieho právneho predpisu, ktorého prijatím Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) bližšie špecifikuje konkrétne formálne a obsahové požiadavky na zbierku nariadení. Takýto postup sa javí byť v súlade s článkom 67 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky.

K bodu 3

**V § 6 ods. 11 zákona sa zavádza centrálny register nariadení obcí, ktorý by malo na celoštátnej úrovni zriadiť a viesť ministerstvo.** Centrálny register by mal byť verejnosti prístupný na webovom sídle ministerstva a takéto opatrenie možno považovať nielen za jedno z opatrení, ktoré **prispievajú k zavedeniu elektronickej verejnej správy na Slovensku, ale aj za opatrenie, ktoré významne prispieva k transparentnosti a poznaniu práv a povinností subjektov, ktorí žijú na území konkrétnej obce na Slovensku.**

**Zavedenie centrálneho registra bude mať zároveň pozitívny vplyv na podnikateľskú sféru prostredie, keďže zverejňovanie nariadení obcí v centrálnom registri pomôže podnikateľským subjektom pri rozhodovaní sa, či začať alebo pokračovať v podnikateľskej činnosti na území konkrétnej obce. Rovnako prispeje k väčšej transparentnosti a právnej istote podnikateľského sektora pri plánovaní svojich investičných aktivít na území jednotlivých obcí. Uvedené možno vnímať pozitívne aj v súvislosti so snahou zaviesť elektronickú formu Zbierky zákonov SR, ktorá by mala byť na rozdiel od tohto centrálneho registra záväzná s prednosťou pred jej písomnou formou.**

Povinnosť zriadiť a viesť centrálny register sa navrhuje uložiť ministerstvu, keďže na základe § 11 kompetenčného zákona (zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov) zabezpečuje všeobecnú vnútornú správu vrátane veci územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky.

Predkladaný zákon stanovuje základnú formu registra (má mať charakter informačného systému verejnej správy), určuje podmienku jeho verejnej prístupnosti a definuje základný účel jej vzniku, ktorým je zvyšovanie informovanosti verejnosti. Ďalšie podrobnosti o zriadení a vedení registra prenáša návrh zákona prostredníctvom blanketového ustanovenia na ministerstvo.

Na obsahu registra sa bude aktívne podieľať každá obec na Slovensku, pretože má povinnosť zasielať úplné znenie platného nariadenia v stanovenej lehote 15 dní. Návrh zákona zámerne nespresňuje podobu, v akej má obec ňou vydané nariadenia zasielať, nevylučuje sa ani elektronická verzia, pokiaľ má obec na to vytvorené vhodné kapacity. Verifikáciu zhodnosti obsahu vydaných nariadení a nariadení zasielaných do registra vykonáva obec, ktorá je za súlad zodpovedná.

Zriadenie registra predstavuje kvalitatívne zavŕšenie snáh o zlepšenie podmienok informovanosti adresáta právnych noriem a predstavuje centralizovaný nástroj, pomocou ktorého sa bude môcť ktorýkoľvek občan oboznámiť so všeobecne záväznými nariadeniami platnými v ktorejkoľvek obci na Slovenku. Zodpovednosť za údaje zverejnené v registri má ministerstvo. Keďže podmienkou platnosti nariadení zostáva jeho vyhlásenie na úradnej tabuli obce, v prípade rozdielov v znení nariadenia, ktoré je zverejnené v centrálnom **registri nariadení a znenia vyhláseného nariadenia, má** prednosť znenie vyhláseného nariadenia, ktoré obec zasiela ministerstvu na zverejnenie do centrálneho registra.

K bodom 4

Návrh zákona v bode 4 mení jednu z podmienok vyhlásenia obligatórneho referenda o odvolaní starostu – podľa návrhu zákona má obecné zastupiteľstvo povinnosť vyhlásiť referendum v prípade, **ak starosta porušil** Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a **týmto porušením súčasne spôsobil škodu**, za ktorú je v zmysle ďalších ustanovení zákona zodpovedný.

V zmysle navrhovaného doplnenia právnej úpravy by existovali nasledovné tri dôvody k obligatórnemu vyhláseniu referenda:

petícia (podpísaná 30% oprávnených voličov),

hrubé alebo opakované porušenie povinnosti starostu,

porušenie Ústavy Slovenskej republiky, ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a spôsobenie škody, za ktorú je starosta v zmysle tohto zákona zodpovedný.

Návrh zákona na jednej strane **sprísňuje podmienku porušenia právneho predpisu** (v súčasnosti sa vyžaduje opakované porušenie; v zmysle návrhu zákona postačí len jednorazové), ale na strane druhej k tejto podmienke **kumulatívne pridáva druhú podmienku, ktorou je zvýraznený materiálny aspekt prvej podmienky – protiprávne konanie starostu musí spôsobiť škodu samotnej obci alebo štátu** (tým sa zdôrazňuje skutočnosť, že obligatórne referendum sa nebude konať, ak porušenie povinnosti spočíva len vo formálnom porušení zákona bez toho, aby došlo k spôsobeniu škody).

K bodom 5

Z hľadiska zodpovednosti výkonných orgánov samosprávy predstavuje tento bod návrhu zákona najvýznamnejšie ustanovenie týkajúce sa špecifickej oblasti zodpovednosti starostu za škodu spôsobenú pri výkone svojej funkcie.

Nové ustanovenia § 13c až 13e zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) sa týkajú:

zodpovednosti starostu,

uplatňovania nároku na náhradu škody,

zodpovednosti zástupcu starostu.

**Hlavným cieľom navrhovanej úpravy je komplexným spôsobom vytvoriť zákonný mechanizmus, ktorý by sprísňoval nielen zodpovednosť starostu, ale aj jeho zástupcu, na ktorého by sa analogicky vzťahovali rovnaké podmienky ako na starostu samotného.**

Základom zodpovednosti starostu je jeho primárna povinnosť nakladať s vecami taxatívne ustanovenými v zákone (ekonomickými statkami) hospodárne, efektívne a v súlade s účelom ich použitia. Porušením tejto povinnosti vzniká sekundárna právna povinnosť, ktorou je právna zodpovednosť. Táto druhá právna povinnosť je z pohľadu subjektívneho princípu zavinenia koncipovaná vo forme vedomej nedbanlivosti, pričom návrh zákona stanovuje aj podmienky možnej exkulpácie.

Ďalším zo základných predpokladov vzniku zodpovednosti za škodu – existencia protiprávneho úkonu – je v zmysle tohto návrhu zákona naplnený len v tom prípade, ak o tom právoplatne rozhodne príslušný orgán. Z dikcie návrhu zákona však vyplývajú aj dve výnimky z tejto podmienky – právoplatné rozhodnutie o porušení povinnosti pri nakladaní a správe majetku nie je potrebné ak:

existuje rozhodnutie, ktoré je výsledkom kontroly či dozoru, proti ktorému nie je prípustný prostriedok nápravy,

samotnú kontrolu plnenia povinností nie je podľa platného práva oprávnený vykonať žiaden orgán.

Zisťovanie porušenia povinnosti bude v prípadoch oboch výnimiek vecou súdu.

Subjektom, ktorý má v zmysle návrhu zákona prípadný nárok na náhradu škody je štát (pri verejných prostriedkoch a majetku štátu) alebo obec (pri majetku obce), pričom návrh zákona stanuje 5 ročnú objektívnu lehotu na uplatnenie tohto nároku. Keďže poškodený nie je, resp. nemusí byť priamym účastníkom konania, ktorým bola škoda spôsobená (jedná sa teda o inú situáciu ako pri škode, ktorá bola spôsobená pri nezákonnom rozhodnutí alebo nesprávnom úradnom postupe), subjektívna premlčacia lehota by bola v tomto prípade ťažko aplikovateľná.

Z procedurálneho hľadiska je vo veci uplatňovania práva na náhradu škody oprávnený konať generálny prokurátor(ktorý koná ex offo, pričom osobitnú oznamovaciu povinnosť majú aj Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky a Úrad pre verejné obstarávanie, ktorí majú povinnosť zasielať generálnemu prokurátorovi relevantné rozhodnutia, ktoré môžu byť podnetom na začatie konania).

Právomoc generálneho prokurátora uplatňovať právo na náhradu škody v mene štátu, rovnako ako v aj v mene obce je legitímna a legálna, z dôvodu existencie odkazujúcej právnej normy, ktorá je uvedená v § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku - prokurátor v zmysle tohto ustanovenia môže podať návrh na začatie konania, ak to ustanovuje osobitný zákon, ktorým je v tomto prípade predkladaný návrh zákona.

Z pohľadu zodpovednosti za škodu predkladaný návrh nerozlišuje, či bola spôsobená zástupcom starostu, ktorý vykonáva svoju funkciu na základe poverenia podľa § 13b ods. 3 zákona o obecnom zriadení alebo z titulu zastupovania podľa § 13b ods. 4 zákona o obecnom zriadení.

K bodu 6

Vzhľadom na niektoré úpravy a doplnenia, ktoré prináša predkladaný návrh zákona, je potrebné upraviť aj prechodné ustanovenia návrhu zákona tak, aby navrhovaná právna úprava nemala retroaktívny účinok.

Z hľadiska riadneho uplatňovania jednotlivých nových ustanovení zákona je žiaduce, aby najskôr ministerstvo upravilo podrobnosti týkajúce sa zbierky nariadení, ktoré má obec viesť a zriadenia a vedenia centrálneho registra nariadení obcí, do ktorého má obec zasielať úplné znenie každého vydaného nariadenia a až následne s istým časovým odstupom boli tieto opatrenia na obecnej úrovni zavedené, keďže si budú vyžadovať úpravu niektorých vnútorných mechanizmov obce (napr. novelu rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva alebo vydanie nových nariadení). Povinnosť ministerstva vydať všeobecne záväzný predpis o formálnych a obsahových požiadavkách na zbierku nariadení a všeobecne záväzný predpis o zriadení a vedení centrálneho registra musí byť splnená do 31. mája 2016.

**K Čl. II**

K bodu 1

Bod 1 je analogickým k Čl. I bodu 4 tohto návrhu zákona s príslušnou modifikáciou pre samosprávny kraj. S úmyslom dosiahnutia optimálnej miery súladu so zákonom o obecnom zriadení sa vypúšťa z aktuálne platného znenia zákona slovné spojenie „a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja“ a nahrádza sa rovnakým dôvodom, aký je použitý pri referende o odvolaní starostu (primátora).

K bodu 2

Bod 2 je analogickým k Čl. I bodu 5 tohto návrhu zákona s príslušnou modifikáciou pre samosprávny kraj, pokiaľ ide o porovnanie § 13c až 13e zákona o obecnom zriadení s § 17a až 17c zákona o samosprávnych krajoch.

K bodu 3

Upravuje sa prechodné ustanovenie návrhu zákona tak, aby navrhovaná právna úprava nemala retroaktívny účinok.

**K Čl. III**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. marca 2016 s výnimkou Čl. I bodov 2 a 3 týkajúcich sa centrálneho registra a zbierky nariadení, ktoré nadobúdajú účinnosť od 1. júna 2016, keďže Ministerstvo vnútra SR má lehotu do 31. mája 2016 na vydanie vykonávacích právnych predpisov podrobnejšie upravujúcich zriadenie a vedenie centrálneho registra, ako aj formu a obsah zbierky obecných (mestských) všeobecne záväzných nariadení.

**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 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:**

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 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 |  | 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 by mal mať pozitívny vplyv na štátny rozpočet, rovnako ako aj na rozpočet verejnej správy v prípade dôslednej aplikácie nových ustanovení o zodpovednosti za škodu. Návrh zákona však bude mať aj mierne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy spočívajúci v povinnosti obce zriadiť zbierku všeobecne záväzných nariadení a následné zavedenia centrálneho registra nariadení prevádzkovaného Ministerstvom vnútra SR, čo by však mohlo byť z veľkej časti hradené z prostriedkov štátneho rozpočtu vrátane fondov EÚ vyčlenených na elektronizáciu verejnej správy.*

*Keďže sa zavádza centrálny register všeobecne záväzných nariadení, návrh zákona by mal mať pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti. Takýto register je bezpochyby nástrojom na zvýšenie informovanosti občanov, keďže tí si budú môcť pomerne ľahko a rýchlo vyhľadať nariadenia prijaté obcou, v ktorej žije, ale aj inými obcami po celom Slovensku, či už v súvislosti s podnikaním alebo plnením rôznych povinností uložených všeobecne záväznými nariadeniami aj tým, ktorí v obci trvale nežijú.*

**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.*