



ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI

ANALÝZA ZVEREJŇOVANIA PREDBEŽNÝCH INFORMÁCIÍ A SPRÁV O ÚČASTI VEREJNOSTI

(Skúmané obdobie: 01.01.2020 – 31.12.2020)

Bratislava 2021

ÚVOD

Legislatívny proces na vládnej úrovni je upravený predovšetkým zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov¹ (ďalej len „zákon“) a Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky².

V zmysle uvedených predpisov je návrh právneho predpisu potrebné pripraviť za účasti verejnosti, teda umožniť verejnosti participovať na jeho tvorbe. Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov okrem iného pomáha:

- zvyšovať kvalitu právnych predpisov,
- zvyšovať legitimitu právnych predpisov,
- zvyšovať mieru stotožnenia sa verejnosti s právnymi predpismi,
- získať podporu verejnosti pri presadzovaní právneho predpisu,
- zjednodušovať implementáciu právneho predpisu,
- zvyšovať právne povedomie verejnosti.

Jedným z nástrojov umožňujúci participáciu verejnosti je predbežná informácia, ktorá sa zverejňuje ešte pred spustením samotnej tvorby návrhu právneho predpisu. Pomôckou pre predkladateľa pri nastavovaní participatívneho procesu, usmernením počas neho a zároveň jeho záznamom je správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. Tieto inštitúty boli do slovenského právneho poriadku zavedené v roku 2015 s účinnosťou od 1. apríla 2016.

V zmysle úlohy B.63 uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 104 z 1. marca 2017³ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti analyzuje a vyhodnocuje predbežné informácie správy a správy o účasti verejnosti v rámci legislatívneho procesu tvorby a pripomienkovania návrhov právnych predpisov.

Legislatívne procesy sme posudzovali s prihliadnutím na pandemickú situáciu spojenú s ochorením Covid 19 a s prihliadnutím na núdzový stav, ktorý bol v Slovenskej republike vyhlásený v období od 13. marca 2020 do 13. júna 2020 a v období od 1. októbra 2020 do 31. decembra 2020.

¹ Dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/400/>

² Dostupné na: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7528_uplne-znenie-legpravvladysr-v-zneni-uzn-vlsr-z-29-maja-2019-c-242.pdf

³ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/16300/1>

CELKOVÝ PREHĽAD

Materiály, ktoré sa pripravujú na vládnej úrovni, legislatívnej alebo nelegislatívnej povahy sa povinne zverejňujú na právnom a informačnom portáli Slov-Lex (ďalej aj ako „portál“). Návrhy sa na portáli zverejňujú v deň ich predloženia do medzirezortného pripomienkového konania.

Nakoľko sa poslanecké návrhy, ku ktorým predseda národnej rady SR požiada vládu SR o stanovisko, už obligatórne nepredkladajú do medzirezortného pripomienkového konania, nezahrnuli sme ich do tejto analýzy.

V skúmanom období bolo na právnom a informačnom portáli zverejnených celkovo 1272 materiálov, z toho 291 právnych predpisov a 981 materiálov nelegislatívnej povahy. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 1 – Celkový prehľad

Legislatívne procesy	1272	Právne predpisy	291	Ústavný zákon	3
				Zákon	74
				Nariadenie vlády	48
				Vyhláška	90
				Opatrenie	76
		Materiály nelegislatívnej povahy	981	Nelegislatívny všeobecný materiál	203
				Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	40
				Akt medzinárodného práva	11
				Akt Európskej únie	727

PREDBEŽNÁ INFORMÁCIA

Účelom predbežnej informácie je informovať verejnosť a orgány verejnej správy o zámere predkladateľa spustiť tvorbu návrhu právneho predpisu. Jedným z jej primárnych významov je umožniť participáciu od začiatku prípravy návrhu, nie až od momentu predloženia prakticky hotového materiálu do pripomienkového konania. Je to aj pomôcka pre predkladateľa, umožňujúca zainteresovaným aktérom vyjadriť záujem participovať na príprave materiálu z vlastnej vôle. Predkladateľ tak má jednoduchšiu pozíciu a nemusí práčne vyhľadávať a oslovovať potenciálnych participantov.

Legislatívne východiská

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády SR sa predbežná informácia vypracúva a zverejňuje k návrhom právnych predpisov (zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie), ktoré sa predkladajú do pripomienkového konania v neskrátenej lehote (15 dní a viac) a ktoré sa nevypracúvajú na základe legislatívneho zámeru.

V zmysle Čl. 10 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády SR je predbežnú informáciu potrebné zverejniť v dostatočnom časovom predstihu pred spustením tvorby návrhu právneho predpisu.

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 2 Legislatívnych pravidiel vlády SR je v predbežnej informácii potrebné uviesť základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.

Pri stanovovaní spôsobu zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu sa predkladateľ v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 645 zo 17. decembra 2014⁴ môže riadiť odporúčacím materiálom Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík⁵.

V zmysle § 27 zákona a Čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády SR v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie nemusí predkladateľ zverejniť predbežnú informáciu a spustiť legislatívny proces na právnom a informačnom portáli Slov-Lex.

Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

Nakoľko sa legislatívne procesy začínajú spravidla nejaký čas pred ich zverejnením na portáli, a ten vo svojej verejnej časti neobsahuje údaj o reálnom začiatku legislatívneho procesu, nebolo možné posúdiť, ktoré legislatívne procesy sa začali počas núdzového stavu, a teda pri ktorých bolo možné uplatniť výnimku stanovenú v

⁴ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/8189/>

⁵ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11459/1>

§ 27 zákona a v Čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády SR. Z týchto dôvodov sme sa v našej analýze obmedzili len na konštatovanie, pri ktorých legislatívnych procesoch bola, či nebola zverejnená predbežná informácia. Z rovnakého dôvodu sme oproti predchádzajúcim analýzám zverejňovania predbežných informácií a správ o účasti verejnosti neposudzovali dostatočnosť predstihu zverejnenia predbežnej informácie.

Zároveň sme posudzovali len právne predpisy (zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie), nakoľko sa na nelegislatívne materiály nevzťahuje povinnosť zverejniť k nim predbežnú informáciu.

Hlavné zistenia

Celkovo bolo v skúmanom období zverejnených 262 predbežných informácií. K právnym predpisom predloženým do MPK v skúmanom období bolo zverejnených celkovo 176 predbežných informácií, z toho 160 v roku 2020 a 16 v roku 2019. Dve predbežné informácie boli zverejnené k materiálom nelegislatívnej povahy. V 102 prípadoch legislatívny proces zatiaľ nedospel do fázy predloženia materiálu do MPK, respektíve nepokračoval ďalej. Sumárny prehľad právnych predpisov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 2 – Prehľad zverejňovania predbežných informácií

Právny predpis	Predbežná informácia	
	zverejnená	nezverejnená
Ústavný zákon	3	0
Zákon	36	38
Nariadenie vlády	37	11
Vyhláška	55	35
Opatrenie	45	31

Záver a odporúčania

Napriek vyhláseniu núdzového stavu a celkovej komplikovanej situácii spojenej s pandémiou ochorenia Covid 19 predkladatelia zverejňovali predbežné informácie aj k materiálom, pri ktorých mohli využiť zákonnú výnimku, čo hodnotíme pozitívne.

Ako po minulé roky, aj teraz odporúčame zverejňovať predbežnú informáciu, hoci to nie je zákonná povinnosť, tiež k materiálom nelegislatívnej povahy, najmä takým, do ktorých tvorby by verejnosť mohla mať záujem zapojiť sa, najmä rôznych stratégií, akčných plánov a podobne.

SPRÁVA O ÚČASTI VEREJNOSTI NA TVORBE PRÁVNEHO PREDPISU

Účelom správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je najmä popísať participatívny proces prípravy návrhu právneho predpisu a tým deklarovať, že navrhovaný právny predpis predstavuje konsenzus zainteresovaných skupín a disponuje tak podporou verejnosti. Zároveň slúži ako pomôcka pre predkladateľa počas prípravy návrhu ako usmernenie obsahujúce jednotlivé kroky, ktoré je vhodné dodržať v záujme korektného a efektívneho dialógu s verejnosťou a zainteresovanými aktérmi. Taktiež slúži ako mechanizmus spätnej väzby pre predkladateľa, ktorý v nej môže uviesť vlastné zistenia, postrehy a výhrady k participatívnejmu procesu a návrhy na jeho zlepšenie.

Legislatívne východiská

Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je v zmysle § 7 ods. 1 písm. d) zákona a v zmysle Čl. 17 ods. 1 písm. f) Legislatívnych pravidiel vlády SR obligatórnou náležitosťou návrhu právneho predpisu, ktorý je predkladaný do medzirezortného pripomienkového konania. Samotná správa o účasti verejnosti je upravená v Čl. 21 Legislatívnych pravidiel vlády SR, podľa ktorého má predkladateľ možnosť:

- vytvoriť vlastnú správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, ktorá by mala mať spravidla dve strany,
- použiť formalizované vzory správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu (scenár 1 – 4), ktoré sú uvedené v prílohe č. 4 Legislatívnych pravidiel vlády SR

V zmysle § 27 zákona a Čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády SR v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie nemusí predkladateľ vypracovať a zverejniť správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

Pri analyzovaní správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sme sa zamerali na tieto ukazovatele:

- zverejnenie správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu,
- forma zverejnenej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu,
- deklarovaný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu.

Ako sme uviedli v časti analýzy týkajúcej sa predbežných informácií, legislatívne procesy sa začínajú spravidla nejaký čas pred ich zverejnením na portáli, preto nebolo možné posúdiť, ktoré legislatívne procesy sa začali počas núdzového stavu, a teda pri ktorých bolo možné uplatniť výnimku stanovenú v § 27 zákona a v Čl. 15 Legislatívnych pravidiel vlády SR. Z týchto dôvodov sme sa v našej analýze obmedzili

len na konštatovanie, pri ktorých legislatívnych procesoch bola, či nebola zverejnená správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Pri vyhodnocovaní zverejňovania, respektíve nezverejňovania správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sme aplikovali vyššie uvedené legislatívne východiská a posudzovali sme právne predpisy a skutočnosť, či spolu s nimi bola do medzirezortného pripomienkového konania predložená aj správa o účasti verejnosti. Vo viacerých prípadoch predkladateľ predložil prázdnu správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, čo sme posudzovali ako jej nezverejnenie.

Pri vyhodnocovaní formy zverejnenej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sme vychádzali z toho, či predkladateľ zvolil jeden z formalizovaných vzorov, alebo či vypracoval vlastnú správu.

Pri určovaní miery zapojenia verejnosti sme vychádzali:

- pri formalizovaných správach zo zvoleného scenára,
- pri vlastných správach z informácií v nich uvedených.

Hlavné zistenia

Celkovo bolo v skúmanom období zverejnených 167 správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Pri právnych predpisoch bola správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu zverejnená v 165 prípadoch, v 126 prípadoch zverejnená nebola. V dvoch prípadoch bola správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu zverejnená k materiálu nelegislatívnej povahy. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 4 – Prehľad zverejňovania správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu

Právny predpis	Správa o účasti verejnosti	
	zverejnená	nezverejnená
Ústavný zákon	3	0
Zákon	36	38
Nariadenie vlády	13	35
Vyhláška	64	26
Opatrenie	49	27

Predkladatelia, tak ako v predchádzajúcich sledovaných obdobiach, aj v roku 2020 viac uprednostňovali použitie vlastnej správy o účasti verejnosti pred použitím jej formalizovaných vzorov. Tak, ako po minulé roky, nezriedka sa vyskytovali také vlastné správy o účasti verejnosti, v ktorých sa predkladateľ obmedzil len na konštatovanie, že verejnosť sa mohla do prípravy právneho predpisu zapojiť zasielaním pripomienok a podnetov k zverejnenej predbežnej informácii.

Pri použití formalizovanej správy o účasti verejnosti ako mieru zapojenia predkladateľa najčastejšie volili scenár 1, teda informovanie. Súhrnný prehľad miery zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 5 – Prehľad miery zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu

Deklarovaná miera zapojenia verejnosti	Počet materiálov
scenár 1	38
scenár 2	15
scenár 3	21
scenár 4	2
Vlastná	89

Záver a odporúčania

Zo zistení vyplýva, že predkladatelia v nadpolovičnej väčšine (57 %) posudzovaných prípadov predložili do pripomienkového konania spolu s právnym predpisom aj správu o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov.

Tí predkladatelia, ktorí správu o účasti verejnosti vypracovali a zverejnili, v 54 % posudzovaných prípadov použili formát vlastnej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. Vo vlastných správach o účasti verejnosti niektorí predkladatelia uvádzali konkrétne akým spôsobom verejnosť reálne zapojili do tvorby právneho predpisu, čo považujeme za príklady dobrej praxe a naplnenie jedného zo zmyslov vypracovávanía a zverejňovania správ o účasti verejnosti.

Pri použití formalizovaných vzorov správ o účasti verejnosti sa nedala vyhodnotiť participácia po kvalitatívnej stránke. Odporúčame preto upraviť formalizované vzory správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, aby zohľadňovali aj informácie, ktoré predkladatelia uvádzajú vo vlastných správach o účasti verejnosti, ako napríklad zoznam zapojených subjektov a podobne. Úloha upraviť formalizované vzory správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je súčasťou Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2020 – 2021, ktorý bol schválený uznesením vlády SR č. 553 z 13. novembra 2019.