



Úrad splnomocnenca vlády SR  
pre rozvoj občianskej spoločnosti

# **Analýza zverejňovania predbežných informácií a zverejňovania správ o účasti verejnosti**

(Skúmané obdobie: 01.01.2017 – 31.12.2017)

**Bratislava 2018**



## 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 zákonov<sup>1</sup> (ďalej len „zákon“) a Legislatívnymi pravidlami vlády SR<sup>2</sup> (ďalej len „LPV“).

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 2017<sup>3</sup> 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.

V roku 2017 bola vypracovaná pilotná analýza<sup>4</sup> skúmajúca predbežné informácie a správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu od 5. júna 2016 do 31. decembra 2016. Toto je v poradí druhá analýza, ktorá sa zameriava na obdobie od 1. januára 2017 do 31. decembra 2017.

---

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

<sup>2</sup> Dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/data/files/6645.pdf>

<sup>3</sup> Dostupné na:

[http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-16066?listName=Uznesenia&prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-16066?listName=Uznesenia&prefixFile=m_)

<sup>4</sup> Dostupná na:

[https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/otvorene\\_vladnutie/akcne\\_plany/2017\\_2019/Analiza\\_SoUV+PI\\_final.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2017_2019/Analiza_SoUV+PI_final.pdf)

## Celkový prehľad

Materiály, ktoré sa pripravujú na vládnej úrovni, legislatívnej alebo nelegislatívnej povahy sa povinne zverejňujú na portáli Slov-Lex, ktorý nahradil Jednotný automatizovaný systém právnych informácií (JASPI). Návrhy uvedených materiálov sa na portáli zverejňujú v deň ich predloženia do medzirezortného pripomienkového konania.

V skúmanom období bolo do medzirezortného pripomienkového konania predložených celkovo 770 materiálov, z toho 377 právnych predpisov a 393 materiálov nelegislatívnej povahy. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke. Podrobný prehľad jednotlivých materiálov sa nachádza v prílohe č. 1.

Tabuľka č. 1 – Celkový prehľad materiálov predložených do pripomienkového konania

Materiály predložené do MPK	770	Právne predpisy	377	Zákon	96
				Zákon - poslanecký návrh	25
				Vyhláška	109
				Oznámenie	2
				Opatrenie	109
				Nariadenie vlády	36
		Materiály nelegislatívnej povahy	393	Nelegislatívny všeobecný materiál	320
				Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	53
				Akt medzinárodného práva	20

## 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 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 práce vyhľadávať a oslovovať potenciálnych participantov.

### Legislatívne východiská

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 1 LPV 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 LPV je predbežnú informáciu potrebné zverejniť v dostatočnom časovom predstihu pred spustením tvorby návrhu právneho predpisu.

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 2 LPV 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 2014<sup>5</sup> môže riadiť odporúčacím materiálom Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík<sup>6</sup>.

### Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

Pri analyzovaní predbežných informácií sme sa zamerali na tieto ukazovatele:

- dodržiavanie zákonnej povinnosti zverejniť predbežnú informáciu,
- deklarováný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu,
- dostatočnosť predstihu, v ktorom bola predbežná informácia zverejnená.

---

<sup>5</sup> Dostupné na:

[http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-14552?listName=Uznesenia&prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-14552?listName=Uznesenia&prefixFile=m_)

<sup>6</sup> Dostupné na:

[http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-169675?prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-169675?prefixFile=m_)

Pri vyhodnocovaní dodržiavania zákonnej povinnosti sme aplikovali vyššie uvedené legislatívne východiská, t. j. posudzovali sme právne predpisy (zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie) a skutočnosť, či boli predložené do skráteného pripomienkového konania.

Pri vyhodnocovaní spôsobu zapojenia verejnosti sme vychádzali z informácií obsiahnutých vo zverejnených predbežných informáciách.

Pri vyhodnocovaní dostatočnosti predstihu zverejnenia predbežnej informácie sme ako východisko na jednej strane zvolili dátum zverejnenia predbežnej informácie, na strane druhej predloženie materiálu do medzirezortného pripomienkového konania.

Príprava návrhu právneho predpisu pri účinnom zapojení verejnosti do jeho tvorby je časovo náročný proces. Verejnosti má byť v prvom rade poskytnutá dostatočná doba na vyjadrenie, ktoré treba následne vyhodnotiť a prípadne zapracovať do návrhu. Ak sa predkladateľ rozhodne, resp. ak je potrebné vykonať verejné konzultácie alebo sa predkladateľ rozhodne vytvoriť pracovnú skupinu podieľajúcu sa na príprave návrhu, procesy s tým spojené prípravu návrhu opäť predlžujú. K právnym predpisom pred ich predložením do MPK je predkladateľ taktiež povinný vypracovať doložku vybraných vplyvov a ďalšie prílohy, ktorých vyhotovenie si vyžaduje ďalší čas.

Z uvedených dôvodov a na základe praktických skúseností sme zvolili za dostatočný časový predstih dobu viac ako 60 dní od zverejnenia predbežnej informácie do predloženia právneho predpisu do MPK.

## **Hlavné zistenia**

Celkovo bolo v skúmanom období zverejnených 278 predbežných informácií. K právnym predpisom predloženým do MPK v skúmanom období bolo zverejnených celkovo 117 predbežných informácií, z toho 25 v roku 2016 a 92 v roku 2017. V niektorých prípadoch bola jedna predbežná informácia zverejnená k viacerým právnym predpisom. Celkový počet právnych predpisov, ku ktorým bola zverejnená predbežná informácia je 122.

Zákonná povinnosť zverejniť predbežnú informáciu bola splnená v 111 prípadoch, v 144 prípadoch splnená nebola. Pri 468 materiáloch predložených do MPK neboli predkladatelia povinní zverejniť predbežnú informáciu, avšak v 11 prípadoch tak urobili dobrovoľne. V 47 prípadoch nebolo možné splnenie zákonnej povinnosti overiť. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke. Podrobný prehľad jednotlivých materiálov sa nachádza v prílohe č. 1.

Tabuľka č. 2 – Prehľad dodržiavania zákonnej povinnosti zverejniť predbežnú informáciu

Materiál podľa povahy	Predbežná informácia				N/A
	Má mať		Nemá mať		
	mal	nemal	mal	nemal	
Zákon	45	44	3	4	0
Zákon - poslanecký návrh	0	0	0	25	0
Vyhláška	34	60	5	10	0
Oznámenie	0	0	0	2	0
Opatrenie	24	26	3	11	45
Nariadenie vlády	8	14	0	14	0
Nelegislatívny všeobecný materiál	0	0	0	318	2
Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	0	0	0	53	0
Akt medzinárodného práva	0	0	0	20	0
<b>Σ</b>	<b>111</b>	<b>144</b>	<b>11</b>	<b>457</b>	<b>47</b>

Spôsob zapojenia verejnosti bol až na výnimky deklarovaný formuláciou „Verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov, či návrhov v intenciách vecného zamerania [základných cieľov]“. V niekoľkých prípadoch boli pred zverejnením predbežnej informácie vykonané konzultácie so zainteresovanými aktérmi (napríklad podnikateľmi), čo aj bolo v predbežnej informácii uvedené. Verejnosť vyjadrila svoje pripomienky len k 18 predbežným informáciám.

Doba medzi zverejnením predbežnej informácie a predložením právneho predpisu do MPK bola nedostatočná v 73 prípadoch; v 49 prípadoch považujeme dobu za dostatočnú. Sumárny prehľad je uvedený v nasledujúcej tabuľke. Podrobný prehľad dôb k jednotlivým právnym predpisom je uvedený v prílohe č. 2.

Tabuľka č. 3 – Prehľad dôb od zverejnenia predbežnej informácie po predloženie právneho predpisu do medzirezortného pripomienkového konania

Doba medzi zverejnením PI a začiatkom MPK (v dňoch)	Počet právnych predpisov
≤ 15	17
> 15 ≤ 30	18
> 30 ≤ 60	38
> 60 ≤ 120	25
> 120 ≤ 180	9
> 180	15

## 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 participatívne 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) LPV obligatórnou náležitosťou návrhu právneho predpisu (zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie), ktorý je predkladaný do medzirezortného pripomienkového konania. Samotná správa o účasti verejnosti je upravená v Čl. 21 LPV, podľa ktorého má predkladateľ možnosť:

- vytvoriť **vlastnú správu o účasti verejnosti**, ktorá by mala mať spravidla dve strany,
- použiť **formalizované vzory správy o účasti verejnosti** (scenár 1 – 4), ktoré sú uvedené v prílohe č. 4 LPV

### Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

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

- dodržiavanie zákonnej povinnosti zverejniť predbežnú informáciu,
- forma zverejnenej správy o účasti verejnosti,
- zverejnenie hodnotiacej správy k správe o účasti verejnosti,
- deklarovaný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu.

Pri vyhodnocovaní dodržiavania zákonnej povinnosti sme aplikovali vyššie uvedené legislatívne východiská a posudzovali sme právne predpisy (zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie) a skutočnosť, či spolu s nimi bola do medzirezortného pripomienkového konania predložená aj správa o účasti verejnosti.

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.

Hodnotiacia správa je predpísanou prílohou formalizovanej správy o účasti verejnosti o tvorbe právneho predpisu. Preto sme sa pri vyhodnocovaní zamerali na túto formu správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

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 235 správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, 234 k právnym predpisom a jedna k nelegislatívnemu materiálu.

Zákonná povinnosť zverejniť správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu bola splnená v 234 prípadoch, v 71 prípadoch povinnosť splnená nebola. Pri 417 materiáloch predložených do pripomienkového konania neboli predkladatelia povinní zverejniť správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, avšak v jednom prípade tak predkladateľ urobil dobrovoľne. V 47 prípadoch nebolo možné splnenie zákonnej povinnosti overiť. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke. Podrobný prehľad jednotlivých správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sa nachádza v prílohe č. 1.

Nakoľko pri poslaneckých návrhoch zákonov bolo bez výnimky v správe o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu uvedené, že sa verejnosť na ich príprave nezúčastňovala, uvádzame ich, ako keby zverejnené neboli.

Tabuľka č. 4 – Prehľad dodržiavania zákonnej povinnosti vypracovať správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu

Materiál podľa povahy	Správa o účasti verejnosti				N/A
	Má mať		Nemá mať		
	mal	nemal	mal	nemal	
Zákon	66	30	0	0	0
Zákon - poslanecký návrh	0	0	0	25	0
Vyhláška	85	24	0	0	0
Oznámenie	0	0	0	2	0
Opatrenie	56	8	0	0	45
Nariadenie vlády	27	9	0	0	0
Nelegislatívny všeobecný materiál	0	0	1	317	2
Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	0	0	0	53	0
Akt medzinárodného práva	0	0	0	20	0
<b>Σ</b>	<b>234</b>	<b>71</b>	<b>1</b>	<b>417</b>	<b>47</b>



Predkladatelia aj v roku 2017 viac uprednostňovali formu vlastnej SÚV pred formalizovanou formou, no rozdiel medzi nimi sa zmenšil. Kým v roku 2016 bol pomer vlastných a formalizovaných SÚV 73:45, v roku 2017 bol tento pomer 127:108.

Vo vlastných správach o účasti verejnosti predkladatelia oveľa častejšie uvádzali konkrétne kroky, ako zapojili zainteresovaných aktérov do tvorby právnych predpisov a tiež ktorých zainteresovaných aktérov zapojili. Celkovo môžeme oproti minulému sledovanému obdobiu konštatovať výrazné zlepšenie. Napriek tomu sa však nezriedka 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.

Ako mieru zapojenia predkladatelia najčastejšie volili scenár 1. Oproti predchádzajúcemu skúmanému obdobiu prišlo k nárastu najmä pri scenári 3. Súhrnný prehľad miery zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu je uvedený v nasledujúcej tabuľke. Podrobný prehľad jednotlivých správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sa nachádza v prílohe č. 1.

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

Deklarovaná miera zapojenia verejnosti	Počet materiálov	Hodnotiaci správ
1	57	4
2	11	5
3	39	0
4	1	1
Vlastná	128	0
<b>Σ</b>	<b>236</b>	<b>10</b>