



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Analýza zverejňovania predbežných informácií a zverejňovania správ o účasti verejnosti

(Skúmané obdobie: 01.01.2019 – 31.12.2019)

Bratislava 2020



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 SR² (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 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.

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. Návrhy uvedených materiálov sa na portáli zverejňujú v deň ich predloženia do medzirezortného pripomienkového konania.

Nakoľko v máji roku 2019 prišlo k zmene LPV, v zmysle ktorej 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 do medzirezortného pripomienkového konania predložených celkovo 671 materiálov, z toho 380 právnych predpisov a 291 materiálov nelegislatívnej povahy. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 1 – Celkový prehľad

Materiály predložené do MPK	671	Právne predpisy	380	Ústavný zákon	1
				Zákon	96
				Vyhláška	152
				Opatrenie	84
				Nariadenie vlády	47
		Materiály nelegislatívnej povahy	291	Nelegislatívny všeobecný materiál	235
				Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	41
				Akt medzinárodného práva	15

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 2014⁴ môže riadiť odporúčacím materiálom Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík⁵.

Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

Pri analyzovaní predbežných informácií sme sa zamerali na tieto ukazovatele:

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

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

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

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 298 predbežných informácií. K právnym predpisom predloženým do MPK v skúmanom období bolo zverejnených celkovo 219 predbežných informácií, z toho 14 v roku 2018 a 205 v roku 2019. V 93 prípadoch legislatívny proces zatiaľ nedospel do fázy predloženia materiálu do MPK.

Zákonná povinnosť zverejniť predbežnú informáciu bola splnená v 219 prípadoch, v 161 prípadoch splnená nebola. Pri 291 materiáloch predložených do MPK neboli predkladatelia povinní zverejniť predbežnú informáciu, avšak v 1 prípade tak urobili dobrovoľne. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.



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

Materiál podľa povahy	Predbežná informácia			
	Má mať		Nemá mať	
	mal	nemal	mal	nemal
Ústavný zákon	0	1	0	0
Zákon	78	18	0	0
Vyhláška	83	69	0	0
Opatrenie	32	52	0	0
Nariadenie vlády	26	21	0	0
Nelegislatívny všeobecný materiál	0	0	1	234
Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	0	0	0	41
Akt medzinárodného práva	0	0	0	15
Σ	219	161	1	290

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 14 predbežným informáciám.

Doba medzi zverejnením predbežnej informácie a predložením právneho predpisu do MPK bola nedostatočná v 138 prípadoch; v 82 prípadoch považujeme dobu za dostatočnú. Sumárny prehľad je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

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	39
> 15 ≤ 30	27
> 30 ≤ 60	72
> 60 ≤ 120	48
> 120 ≤ 180	23
> 180	11

Záver a odporúčania

Zo zistení vyplýva pozitívny trend vo zverejňovaní predbežných informácií, avšak ako sme v úvode tejto kapitoly uviedli, predbežnú informáciu je nevyhnutné zverejniť ku každému právnomu predpisu, ktorý má byť predložený do pripomienkového konania v neskrátenom režime. Preto odporúčame dôsledne dodržiavať túto zákonnú povinnosť.

Odporúčame tiež, aby predkladatelia v predbežných informáciách podrobnejšie uvádzali, akým spôsobom sa verejnosť môže zapojiť do tvorby právneho predpisu, napríklad uvedením, že verejnosť bude o tvorbe právneho predpisu len informovaná a akým spôsobom bude informovaná, že sa plánuje vytvoriť pracovná skupina, o členstvo v ktorej sa záujemci môžu uchádzať, že je plánovaná verejná konzultácia spolu s predpokladaným termínom jej konania a podobne.

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

Zo zistení tiež vyplýva, že predkladatelia aj naďalej väčšinu predbežných informácií zverejňujú s nedostatočným časovým predstihom nielen pred spustením tvorby právneho predpisu, no i pred predložením právneho predpisu do pripomienkového konania. Nakoľko si účinné zapojenie verejnosti do tvorby právneho predpisu vyžaduje svoj čas, odporúčame predbežnú informáciu zverejňovať s dlhším časovým predstihom, aspoň 60 dní pred jeho predložením do pripomienkového konania.



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 participatívnej správe 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, 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,
- deklarovaný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu.

Pri vyhodnocovaní dodržiavania zákonnej povinnosti 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.

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 273 správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, 272 k právnym predpisom a jedna k nelegislatívnemu materiálu. V niektorých prípadoch išlo o zosúladenie legislatívy s nálezom Ústavného súdu SR, preto sa objektívne verejnosť na tvorbe právneho predpisu nezúčastňovala, čo sme aj zohľadnili.

Zákonná povinnosť zverejniť správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu bola splnená v 272 prípadoch, v 102 prípadoch povinnosť splnená nebola. Pri 297 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. Sumárny prehľad materiálov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

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

Materiál podľa povahy	Správa o účasti verejnosti			
	Má mať		Nemá mať	
	mal	nemal	mal	nemal
Ústavný zákon	1	0	0	0
Zákon	61	29	0	6
Vyhláška	104	48	0	0
Opatrenie	70	14	0	0
Nariadenie vlády	36	11	0	0
Nelegislatívny všeobecný materiál	0	0	1	234
Informatívny materiál na rokovanie vlády SR	0	0	0	41
Akt medzinárodného práva	0	0	0	15
Σ	272	102	1	296

Predkladatelia, tak ako v predchádzajúcich sledovaných obdobiach, aj v roku 2019 viac uprednostňovali použitie vlastnej správy o účasti verejnosti pred použitím jej formalizovaných vzorov.

Vo vlastných správach o účasti verejnosti predkladatelia oproti minulým sledovaným obdobiám vo zvýšenej miere uvádzali subjekty, ktoré vzniesli pripomienky alebo návrhy a tiež ako s nimi bolo naložené, t. j. či boli do výsledného návrhu zapracované, alebo nie. V týchto prípadoch mala predložená správa o účasti verejnosti väčšiu výpovednú lehotu, než keby bol použitý niektorý z jej formalizovaných vzorov.

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, na základe porovnania s minulými sledovanými obdobiami, konštatovať trend zlepšovania a skvalitňovania výpovednej hodnoty, aj keď iba v prípade použitia vlastných správ o účasti verejnosti. 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, 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	76
scenár 2	15
scenár 3	38
scenár 4	5
Vlastná	139
Σ	273

Záver a odporúčania

Zo zistení vyplýva, že predkladatelia vo viac ako dvoch tretinách posudzovaných prípadov splnili zákonnú povinnosť predložiť do pripomienkového konania spolu s právnym predpisom aj správu o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov, avšak v takmer 30 % zákonnú povinnosť nesplnili.

Tí predkladatelia, ktorí správu o účasti verejnosti vypracovali a zverejnili, opäť vo viac ako dvoch tretinách 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 vypracovávaná 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 správy 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.

