



Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

LEGISLATÍVNY PROCES

a možnosti participácie verejnosti

LEGISLATÍVNY PROCES

Proces prípravy, tvorby a schvaľovania právnych predpisov

ÚROVNE:

- vládna
- parlamentná
- občianska

FÁZY:

- príprava
- tvorba
- schvaľovanie



VLÁDNA ÚROVEŇ

Legislatívny proces na vládnej úrovni upravujú:

- [zák. č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov](#)
- [Legislatívne pravidlá vlády SR](#)



VLÁDNA ÚROVEŇ

PRÍPRAVA TVORBY PRÁVNEHO PREDPISU

Počas tejto fázy sa predkladateľ pripravuje na tvorbu právneho predpisu. Okrem iného je povinnosťou predkladateľa **informovať verejnosť** najmä o tom, že sa bude tvoriť právny predpis a čoho sa bude týkať.




Informovanie verejnosti

- plán legislatívnych úloh vlády
- predbežná informácia
- legislatívny zámer



Plán legislatívnych úloh vlády

- obsahuje **zoznam právnych predpisov**, ktoré sa budú predkladať na rokovanie vlády v nasledujúcom roku spolu s určením mesiaca predloženia, zodpovedného predkladateľa a odôvodnením predloženia
 - predkladá sa na pripomienkové konanie na portáli [Slov-Lex](#), spravidla v novembri; lehota na podanie pripomienok je 15 dní, v mimoriadnych prípadoch môže byť skrátená
 - **pripomienky môže podať aj verejnosť**
 - pripomienkou je možné napríklad navrhnúť doplnenie materiálu o ďalšie právne predpisy alebo vyjadriť záujem participovať na tvorbe konkrétneho právneho predpisu
- 

Predbežná informácia

- vypracúva ho predkladateľ **pred spustením tvorby návrhu právneho predpisu v záujme informovania verejnosti** a orgánov verejnej správy
- obsahuje základné ciele a tézy pripravovaného návrhu právneho predpisu, zhodnotenie súčasného stavu, **spôsob zapojenia verejnosti**, predpokladaný termín začatia pripomienkového konania a uvedenie kontaktu, na ktorý je možné posilať pripomienky; materiál má spravidla jednu stranu
- predkladá sa na pripomienkovanie na portáli [Slov-Lex](#) v dostatočnom časovom predstihu pred spustením samotnej tvorby; lehotu na podanie stanovuje predkladateľ, spravidla je to 10 dní
- **pripomienky môže podať aj verejnosť**
- pripomienkou je možné napríklad navrhnúť doplnenie pripravovaného právneho predpisu o ďalšie ciele alebo vyjadriť záujem participovať na jeho tvorbe


Legislatívny zámer

- vypracúva ho predkladateľ **pred prípravou návrhu nového zákona**, ktorým sa má upraviť oblasť spoločenských vzťahov doteraz právom neupravenú, návrhu zákona podstatne novelizujúceho platný zákon, návrhu zákona s výrazným hospodárskym a finančným dosahom alebo, ak o tom rozhodne vláda
- obsahuje zhodnotenie platnej právnej úpravy a určenie cieľov, ktoré má nová právna úprava plniť, **spôsob zapojenia verejnosti do tvorby** návrhu zákona, ako aj zhodnotenie vybraných vplyvov podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov; materiál má viac strán a predkladá sa spolu s prílohami
- predkladá sa na pripomienkové konanie na portáli Slov-Lex; lehota na podanie pripomienok je 15 dní, v mimoriadnych prípadoch môže byť skrátená
- **pripomienky môže podať aj verejnosť**
- pripomienkou je možné napríklad navrhnúť doplnenie pripravovaného právneho predpisu o ďalšie ciele alebo vyjadriť záujem participovať na jeho tvorbe
- **ak pripomienku podporí najmenej 500 fyzických alebo právnických osôb, považuje sa za zásadnú** a predkladateľ musí s ich zástupcom uskutočniť **rozporové konanie**


VLÁDNA ÚROVEŇ

TVORBA PRÁVNEHO PREDPISU


Počas tejto fázy sa vypracúva samotný návrh právneho predpisu. Predkladateľ je **povinný vypracovať právny predpis za účasti verejnosti**. Samotná účasť verejnosti nie je bližšie legislatívne upravená, predkladateľ návrhu však môže použiť [Metodické usmernenie pre Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu](#), v ktorej je participatívny proces a jeho ciele a metódy vysvetlený podrobnejšie. Proces tvorby právneho predpisu je viac-menej neformálny, pred jeho predložením do **pripomienkového konania** je však potrebné vypracovať **Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu** a **Doložky vybraných vplyvov**.




Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu

- povinná príloha právneho predpisu predkladaného na pripomienkové konanie
 - vypracúva sa **podľa miery zapojenia verejnosti**; odporúčania miery zapojenia sa nachádzajú v [Metodickom usmernení pre Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu](#)
 - Správou o účasti verejnosti predkladateľ deklaruje, že bol právny predpis vytvorený **za účasti verejnosti** a vyhodnocuje proces jeho tvorby;
 - predkladateľ môže vypracovať vlastnú Správu o účasti verejnosti, alebo môže použiť jeden z jej štyroch **formalizovaných vzorov**, ktoré sú prílohou Legislatívnych pravidiel vlády; v takom prípade Správa o účasti verejnosti slúži aj ako pomôcka a usmernenie počas tvorby právneho predpisu
- 


Doložka vybraných vplyvov

- povinná príloha právneho predpisu predkladaného na pripomienkové konanie
 - predkladateľ v nej uvádza, či bude mať navrhovaný právny predpis vplyv na rozpočet verejnej správy, podnikateľské prostredie, životné prostredie, informatizáciu, služby verejnej správy pre občana alebo či bude mať sociálne vplyvy
 - v prípade, ak bude mať navrhovaný právny predpis vplyv na podnikateľské prostredie, je predkladateľ povinný uskutočniť konzultácie s ich zástupcami, a teda **zapojiť časť verejnosti do jeho tvorby**
 - predkladateľ je povinný vypracovať vyhodnotenie konzultácií
 - odporúčania ku konzultáciám sú uvedené v Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov
- 

Pripomienkové konanie

- návrh zákona sa povinne zverejňuje na portáli [Slov-Lex](#) na pripomienkovanie; lehota na podanie pripomienok je 15 dní, v mimoriadnych prípadoch môže byť skrátená
 - **pripomienky môže podať aj verejnosť**, tak k návrhu právneho predpisu, ako aj k jeho prílohám
 - pripomienkou je možné navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu, vyjadriť konkrétne výhrady k navrhovanému textu a spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu;
 - **ak pripomienku podporí najmenej 500 fyzických alebo právnických osôb, považuje sa za zásadnú** a predkladateľ musí s ich zástupcom uskutočniť **rozporové konanie**; zásadná pripomienka vyjadruje kategorický nesúhlas pripomienajúceho subjektu
- 

Rozporové konanie

- konanie o zásadných pripomienkach, ktorým predkladateľ nevyhovet bez rokovania
 - predkladateľ pozve subjekt, ktorý podal zásadnú pripomienku na rokovanie v záujme odstrániť rozpor
 - predkladateľ nie je povinný odstrániť rozpor; v takom prípade však neodstránený rozpor môže skomplikovať priechodnosť navrhovaného právneho predpisu
 - vyhodnotenie sa zverejňuje na portáli [Slov-Lex](#) vo vyhodnotení pripomienkového konania
 - po uskutočnení rozporového konania sa podľa jeho výsledkov a výsledkov pripomienkového konania upraví návrh a predloží sa na rokovanie legislatívnej rady vlády
- 

VLÁDNA ÚROVEŇ

SCHVAĽOVANIE PRÁVNEHO PREDPISU


Právny predpis po ukončení jeho tvorby musí prejsť schvaľovacím procesom na úrovni vlády. Najprv o návrhu rokuje **legislatívna rada vlády**, následne **vláda**. Zákon a ústavný zákon sa predkladá ďalej na **prerokovanie parlamentu**, pri nariadení vlády, vyhláske a opatrení sa legislatívny proces ich schválením končí.



Rokovanie legislatívnej rady vlády

- predkladá sa návrh právneho predpisu upravený podľa výsledkov pripomienkového a rozporového konania
- návrh sa zverejňuje na webovom sídle úradu vlády
- predkladateľ spolu s návrhom s povinnými prílohami predkladá vyhlásenie bezrozpornosti návrhu, alebo s akými rozpormi sa predkladá **vrátane rozporov so zástupcami verejnosti** a o dôvodoch, prečo nebolo možné vzniknuté rozpory odstrániť
- predseda legislatívnej rady vlády môže vrátiť návrh predkladateľovi na dopracovanie ešte pred jeho zaradením na rokovanie legislatívnej rady, napríklad z dôvodu, že **nebol vypracovaný za účasti verejnosti** alebo z dôvodu, že **nebol odstránený rozpor**
- sekretariát legislatívnej rady môže vypracovať písomný záver z rokovania legislatívnej rady s uvedením pripomienok a odporúčaní, ktoré legislatívna rada k návrhu zákona uplatnila
- ak sa návrh nevráti jeho predkladateľovi, tento ho po rokovaní legislatívnej rady predloží na rokovanie vlády

Rokovanie vlády

- vláda o návrhu rozhoduje ako kolektívny orgán hlasovaním
 - ak s návrhom právneho predpisu vláda súhlasí, prijme k nemu uznesenie, v ktorom ho schváli
 - v prípade zákona vláda zároveň v uznesení poverí predsedu vlády predložiť ho parlamentu na ďalšie prerokovanie
 - nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie sa predkladajú ministerstvu spravodlivosti na vyhlásenie v zbierke zákonov
- 

PARLAMENTNÁ ÚROVEŇ

Legislatívny proces na parlamentnej úrovni upravujú:

- [zák. č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky](#)
- [Legislatívne pravidlá tvorby zákonov](#)



PARLAMENTNÁ ÚROVEŇ

PRÍPRAVA TVORBY ZÁKONA


Táto fáza nie je povinná, ani legislatívne upravená, no nie je ani vylúčená. Počas nej môže predkladateľ (poslanec, skupina poslancov, parlamentný výbor) verejnosť informovať o svojom zámere vypracovať návrh zákona, alebo vyzvať verejnosť na participáciu. Verejnosť samotná môže a má právo vyvíjať tlak na takéto konanie, nakoľko parlament vzišiel z jej vôle.



PARLAMENTNÁ ÚROVEŇ

TVORBA ZÁKONA


Predloženiu návrhu zákona na rokovanie parlamentu predchádza jeho tvorba, nakoľko sa predkladá paragrafové znenie návrhu spolu s dôvodovou správou. Tvorba zákona však **pokračuje aj počas rokovania**, až do tretieho čítania, kedy už nie je možné predkladať doplňujúce alebo pozmeňujúce návrhy. Počas tejto fázy sa **verejnosť môže zapájať do tvorby zákona**, a to buď z vôle predkladateľa alebo vyvíjaním tlaku na poslancov ako svojich zvolených zástupcov. Napríklad **priamym oslovovaním poslancov, predkladaním pripomienok, účasťou na rokovaní parlamentu, vystúpením na zasadnutí parlamentného výboru** a podobne. Participácia však nie je bližšie upravená a poslanci nemajú povinnosť riadiť sa požiadavkami verejnosti, nakoľko pri výkone svojho mandátu nie sú viazaní príkazmi.



PARLAMENTNÁ ÚROVEŇ

SCHVAĽOVANIE ZÁKONA

Táto fáza sa čiastočne prekrýva s fázou tvorby zákona, nakoľko poslanci a výbory môžu až do tretieho čítania predkladať **pozmeňujúce** a **doplňujúce návrhy**. Účasť verejnosti nie je formálne upravená, avšak nie je ani vylúčená. Verejnosť môže byť zapojená z vlastnej iniciatívy **priamym oslovovaním poslancov, predkladaním pripomienok, účasťou na rokovaní parlamentu, vystúpením na zasadnutí parlamentného výboru** a podobne. Fáza pozostáva z **predloženia zákona na rokovanie, troch čítaní** a samotného **aktu schválenia zákona**.



Predloženie zákona na rokovanie parlamentu

- návrh môžu podávať **poslanci, výbory, vláda**, alebo môže vzísť z **referenda**
- návrh sa podáva predsedovi Národnej rady
- všetky návrhy sa **zverejňujú na webovom sídle Národnej rady SR**, najmenej 15 dní pred prvým čítaním
- návrh obsahuje jeho paragrafové znenie a dôvodovú správu; dôvodová správa musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na rozpočet verejnej správy, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie, ako aj rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona. V dôvodovej správe sa musí uviesť súlad návrhu zákona s ústavou, súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami a súlad návrhu zákona s právom Európskej únie vypracovaný formou doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom Európskej únie
- ak podaniu návrhu zákona predchádzala **verejná diskusia**, navrhovateľ zákona predloží jej **zhodnotenie**
- ak návrh nespĺňa predpísané náležitosti, predseda Národnej rady odporučí predkladateľovi, aby nedostatky odstránil

Prvé čítanie

- počas prvého čítania sa koná o návrhu všeobecná rozprava, najmä o jeho podstate; v nej nemožno predkladať návrhy na jeho zmeny a doplnenia
- parlament sa môže uznieť, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní, že nebude pokračovať v rokovaní o návrhu, alebo že ho vráti predkladateľovi na dopracovanie
- ak sa parlament uznesie, že návrh prerokuje v druhom čítaní, rozhodne aj o pridelení návrhu zákona výborom a na určenie gestorského výboru; návrh zákona sa vždy prideliť ústavnoprávnemu výboru
- ak sa jedná o poslanecký návrh zákona alebo o návrh zákona, ktorý podali výbory, predseda Národnej rady doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska



Druhé čítanie

- o návrhu zákona rokujú výbory, ktorým bol pridelený
- výbory sa môžu uznieť na **pozmeňujúcich** alebo na **doplňujúcich návrhoch**
- spoločnú správu výborov, ktorá okrem iného obsahuje aj ich pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, schvaľuje uznesením gestorský výbor; uznesenie sa zverejňuje na webovom sídle parlamentu
- počas druhého čítania môžu podávať pozmeňujúce alebo na doplňujúce návrhy aj poslanci; na ich podanie je potrebný súhlas najmenej 15 z nich a **zverejňujú sa na webovom sídle parlamentu**
- po skončení rozpravy sa hlasuje o navrhnutých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch
- parlament sa môže uznieť, že vráti návrh zákona na dopracovanie alebo odloží rokovanie o ňom
- ak bol návrh aj s prípadnými pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi schválený, prerokuje sa v treťom čítaní

Tretie čítanie


- tretie čítanie sa obmedzuje len na tie ustanovenia návrhu zákona, ku ktorým boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy;
- ďalšie pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy nie je možné navrhovať; môže sa navrhnúť len oprava legislatívno-technických chýb a jazykových chýb alebo pozmeňujúce a doplňujúce návrhy smerujúce k odstráneniu chýb pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov schválených v druhom čítaní
- parlament môže navrhnúť opakovanie druhého čítania
- ak v treťom čítaní neboli schválené nijaké opravy, pozmeňujúce ani doplňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku

Schválenie zákona

- na schválenie zákona je potrebný súhlas väčšiny prítomných poslancov, pričom prítomná musí byť ich nadpolovičná časť
- na schválenie ústavného zákona je potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov
- po schválení návrhu zákona sa tento **predloží prezidentovi na podpis**



PODPIS PREZIDENTA

- pred zverejnením v zbierke zákonov je potrebné, aby so schváleným zákonom vyjadril svojím podpisom súhlas prezident
 - verejnosť sa môže obrátiť na prezidenta so svojou požiadavkou na vrátenie zákona parlamentu na opätovné prerokovanie; lehota na predloženie petície prezidentovi je však relatívne krátka – prezident môže zákon parlamentu vrátiť do 15 dní od jeho doručenia
 - ak prezident so schváleným zákonom nesúhlasí, môže ho vrátiť aj s pripomienkami na opätovné prerokovanie parlamentu; ak sa pripomienky týkajú jeho ústavnosti, môže sa prezident obrátiť na ústavný súd, ktorý začne konanie
 - na opätovné schválenie vráteného zákona je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov; poslanci môžu zákon opätovne schváliť s prezidentovými pripomienkami, alebo ich odmietnuť a zákon potvrdiť
- 

VYHLÁSENIE PRÁVNEHO PREDPISU V ZBIERKE ZÁKONOV

- zverejnením v zbierke zákonov právny predpis nadobúda platnosť a stáva sa súčasťou právneho poriadku SR
- účinnosť nadobúda právny predpis pätnástym dňom po jeho vyhlásení, alebo neskorším, v právnom predpise určeným dňom; v prípade naliehavého všeobecného záujmu sa môže určiť skorší začiatok účinnosti, najskôr však deň jeho vyhlásenia
- nadobudnutím účinnosti sa právny predpis stáva záväzným pre všetkých



OBČIANSKA ÚROVEŇ

REFERENDUM, ELEKTRONICKÁ HROMADNÁ ŽIADOSŤ A PETÍCIA

Právo iniciovať legislatívny proces patrí aj verejnosti. Vyjadrením tohto práva sú inštitúty **referenda, elektronickej hromadnej žiadosti a petície.**



Referendum

Referendum je priamym vyjadrením legislatívnej iniciatívy občanov, ktorá vyplýva priamo z [Ústavy SR](#).

Referendom nemožno priamo meniť právny predpis, zúčastnená verejnosť však svojím hlasovaním udeľuje parlamentu **ústavný príkaz na jeho zmenu**. Poslanci sú týmto príkazom viazaní a nemôžu právny predpis zmeniť v rozpore s ním alebo nad jeho rozsah.



Referendum

- vyhlasuje ho prezident na základe petície najmenej 350 000 občanov
- prezident sa pred jeho vyhlásením môže obrátiť na ústavný súd a požiadať o rozhodnutie, či sú otázky referenda v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom
- je platné, ak sa na ňom zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a návrhy sú prijaté, ak za ne hlasovala nadpolovičná väčšina účastníkov
- návrhy v ňom prijaté parlament **vyhlási rovnako ako zákon**




Elektronická hromadná žiadosť

- dobrovoľný záväzok vlády
- <https://open.slovensko.sk/hromadneziadosti/>
- ak počas 30 dní od zverejnenia získa minimálne 15 000 podporovateľov, vláda sa zaviazala sa ňou zaoberať
- ak sa prostredníctvom navrhnú legislatívne kroky, vláda sa zaviazala zaoberať sa takýmto návrhom do 6 mesiacov od jej ukončenia



Petícia

- petície upravuje [zák. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve](#)
 - okrem iného ňou možno vyjadriť aj požiadavku na prijatie alebo zmenu legislatívy, ktorá môže byť smerovaná na vládu, parlament alebo prezidenta, prípadne iný orgán verejnej moci
 - právo obrátiť sa jej prostredníctvom so svojimi žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami na orgány verejnej moci má každý; toto právo nie je viazané na občianstvo
 - zhromažďovať podpisy pod petíciu možno buď fyzicky alebo elektronicky
- 

Petícia

- a priori nie je viazaná na počet jej podporovateľov; postačuje aj jeden signatár, avšak s ich počtom rastie aj váha petície
- príslušný orgán verejnej moci je povinný petíciu prešetriť a vybaviť, výsledok oznámiť zástupcovi petičného výboru a zverejniť
- orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie SR je povinný petíciu prerokovať so zástupcom a petičným výborom, ak ju podporí najmenej 10 000 osôb
- parlament je povinný petíciu prerokovať, ak ju podporí aspoň 100 000 občanov





Úrad splnomocnenca vlády SR
pre rozvoj občianskej spoločnosti

Ďakujeme za pozornosť!
vypracoval Bystrík Antalík