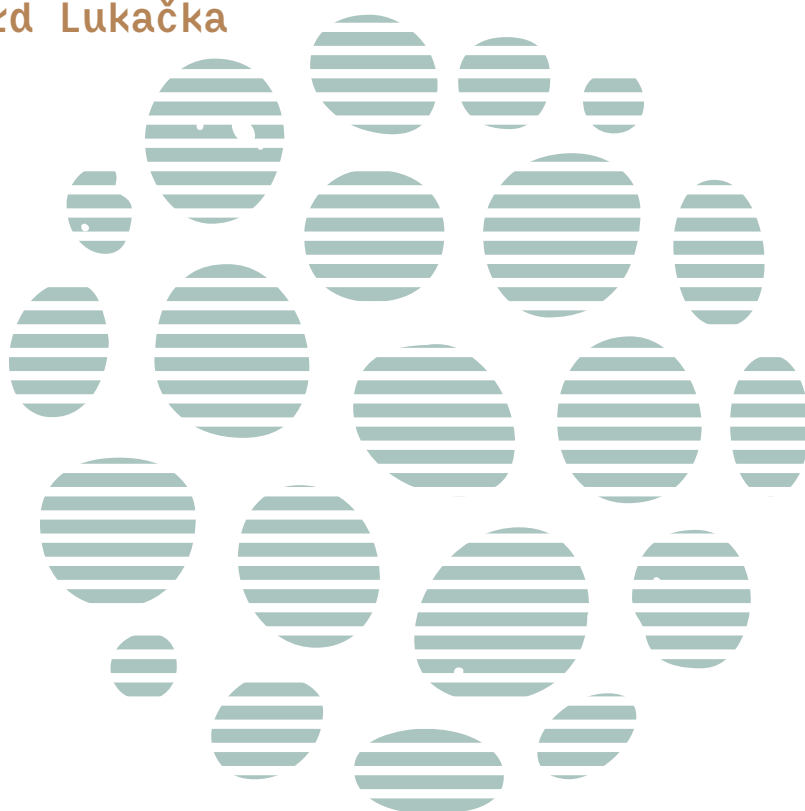


(NE)RIADENÁ PARTICIPÁCIA

Kvalitatívna analýza
vybraných participatívnych
procesov v prostredí
ústredných orgánov
štátnej správy

Alexandra Poláková Suchalová
Tomáš Winkler
Anna Šestáková
Samo Čevela
Richard Lukačka



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

(NE)RIADENÁ PARTICIPÁCIA: Kvalitatívna analýza vybraných participatívnych procesov v prostredí ústredných orgánov štátnej správy

Autorky / autori: Alexandra Poláková Suchalová, Tomáš Winkler, Anna Šestáková,
Samo Čevela, Richard Lukačka

**Názov výstupu: (NE)RIADENÁ PARTICIPÁCIA: Kvalitatívna analýza vybraných
participatívnych procesov v prostredí ústredných orgánov štátnej správy**
Názov výstupu z opisu: Záverečná analýza Participácia a ústredné orgány štátnej správy
Zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
**Národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ
TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK II.**
ITMS kód projektu: 314011CQM9
Operačný program: Efektívna verejná správa
Obdobie vyhotovenia /spracovania: december 2023

Obsah

Zoznam skratiek	3
Úvod	4
Teoretický rámec: riadená participácia a jej pasce	7
Metodológia výskumu	14
<i>Cieľ výskumu a výskumné otázky</i>	<i>14</i>
<i>Typ realizovaného výskumu a metódy zberu dát</i>	<i>14</i>
<i>Výber skúmaných prípadov</i>	<i>15</i>
Rekodifikácia práva obchodných spoločností	16
Zákon o zálohovaní jednorazových obalov + Novela zákona o zálohovaní jednorazových obalov	16
<i>Analytický rámec</i>	<i>17</i>
<i>Analýza dát</i>	<i>17</i>
Ministerstvo vnútra SR	20
<i>Prípadová štúdia 1: Zákon o cestnej premávke č. č. 246/2022 Z.z.</i>	<i>20</i>
<i>Prípadová štúdia 2: Zákon o dobrovoľníctve</i>	<i>22</i>
<i>Prípadová štúdia 3: Zákon o integrovanom záchrannom systéme</i>	<i>26</i>
<i>Prípadová štúdia 4: Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií</i>	<i>29</i>
Ministerstvo spravodlivosti SR	35
<i>Prípadová štúdia 1: Novela zákona o obetiach trestných činov</i>	<i>35</i>
<i>Prípadová štúdia 2: Novela zákona o registri partnerov verejného sektora</i>	<i>38</i>
<i>Prípadová štúdia 3: Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám</i>	<i>41</i>
<i>Prípadová štúdia 4: Reforma súdnej mapy</i>	<i>46</i>
<i>Prípadová štúdia 5: Rekodifikácia práva obchodných spoločností</i>	<i>52</i>
Ministerstvo životného prostredia SR	56
<i>Prípadová štúdia 1: Novela zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch</i>	<i>56</i>
<i>Prípadová štúdia 2: Novela zákona o Environmentálnom fonde</i>	<i>57</i>
<i>Prípadová štúdia 3: Novela zákona o ohrozených druhoch</i>	<i>59</i>
<i>Prípadová štúdia 4: Zákon o ochrane ovzdušia</i>	<i>60</i>
<i>Prípadová štúdia 5: Zákon o zálohovaní jednorazových obalov</i>	<i>63</i>
<i>Prípadová štúdia 6: Novela zákona o zálohovaní jednorazových obalov</i>	<i>64</i>
Čo sme zistili?	67
<i>Prečo došlo k tvorbe a novelizácii legislatívnych materiálov a k zapojeniu verejnosti?</i>	<i>67</i>
<i>Ako prebiehajú participatívne procesy v prostredí ústredných orgánov štátnej správy?</i>	<i>68</i>
<i>Kto sú zapojení aktéri a gestori participatívnych procesov?</i>	<i>75</i>
<i>Odporúčania k skvalitneniu a zefektívneniu participatívnych procesov</i>	<i>80</i>

Zoznam skratiek

CEPEJ – Európska komisia pre efektívnu justíciu
HaZZ – Hasičský a záchranný zbor
IEP – Inštitút environmentálnej politiky
IZS – Integrovaný záchranný systém
KROS – Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti
MD SR – Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MIRRI SR – Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
MK SR – Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MNO – mimovládne neziskové organizácie
MPK – medzirezortné pripomienkové konanie
MPSVaR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MS SR – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠVVaŠ SR – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MZV SR – Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky
MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NR SR – Národná rada Slovenskej republiky
NROZP – Národná rada občanov so zdravotným postihnutím v SR
PI – predbežná informácia
PPK v predbežné pripomienkové konanie
PVV – Programové vyhlásenie vlády SR
PZ SR – Policajný zbor Slovenskej republiky
RPVS – Register partnerov verejného sektora
RÚZ – Republiková únia zamestnávateľov
SAMO – Slovenská aliancia moderného obchodu
ÚMS – Únia miest Slovenska
ÚOŠS – ústredné orgány štátnej správy
ÚSV ROS – Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
VPK – vnútorné pripomienkové konanie
ZMOS – Združenie miest a obcí Slovenska

Úvod

Slovensko patrí medzi krajiny s unikátnymi legislatívne zakotvenými možnosťami pre zapájanie verejnosti do prípravy materiálov – pre participáciu. Slov-Lex ako portál elektronickej zbierky zákonov, inštitút hromadnej pripomienky či medzirezortné pripomienkové konanie dostupné pre kohokoľvek s funkčným internetovým pripojením sú neobvyklé a nadštandardné možnosti ako sa podieľať na tvorbe verejných politík v medzinárodných porovnaniach. Napriek takto vytvoreným predpokladom, ktoré poskytujú široký priestor pre zapojenie verejnosti, realita participácie ako z pohľadu verejnosti, tak aj z pohľadu ústredných orgánov štátnej správy nenapĺňa potenciál, ktorý jej formálne legislatívne prostredie vytvára. Ústredné orgány štátnej správy bojujú so schopnosťou realizovať autentickú participáciu verejnosti v rámci tvorby verejných politík a zostávajú pri formálnej. To na druhej strane spôsobuje nespokojnosť zo strany verejnosti. Formálna, v niektorých prípadoch, predstieraná participácia plytvá kapacitami odbornej aj širokej verejnosti a na oko vzbudený dojem možnosti ovplyvniť finálne znenie materiálu prehľbuje sklamanie a nedôveru v inštitúcie verejnej správy. Na to, aby sa Slovenská republika posúvala smerom k moderným demokraciám s európskymi hodnotami, je nevyhnutné, aby formálnu participáciu nahradila riadená participácia – cielená, zúčtovateľná a transparentne komunikovaná, ktorú iniciuje organizácia verejnej alebo štátnej správy či samosprávy, za predpokladu zachovania občianskej participácie, ktorá je v súčasnosti garantovaná Ústavou SR.

Okrem legislatívne garantovaných inštitútov na realizáciu a podporu riadenej participácie, je zapájanie verejnosti explicitne uvedené aj v základných právnych normách pre tvorbu legislatívy a to v zákone č.400/2015 Z. z. nasledovne: „Cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej len „právny poriadok“) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.“ (par.2, ods.1). Ako však interpretovať účasť verejnosti je ponechané na každého predkladateľa materiálu a zákon 400/2015 Z. z. resp. Legislatívne pravidlá vlády SR definujú len niekoľko povinných procesných krokov, ktoré je predkladateľ povinný realizovať.

Ako teda riadená participácia v realite funguje, aká je rôznorodosť interpretovania účasti verejnosti v rámci vybraných ústredných orgánov štátnej správy? Je možné sledovať paralely v rámci jednotlivých rezortov alebo v ich vzájomnom porovnaní je každý participatívny proces iný? Na tieto a ďalšie otázky hľadáme odpoveď v tejto publikácii.

Prvá kapitola je venovaná teoretickým východiskám riadenej participácie, ktoré slúžili ako základ pre kvalitatívny výskum. Nakoľko táto publikácia nemá ambíciu poskytovať komplexný prehľad najnovšej literatúry o riadenej participácii, ako základné východisko bola využitá vedecká štúdia Ingmara Van Meerkerka¹ (2019), ktorá sumarizuje prístupy rôznych autorov k problematike riadenej participácie – používa pojem participácia zhora-nadol. Poznanie v tejto oblasti štruktúruje do troch základných otázok – prečo?, kto? a ako?, ku ktorým identifikuje tzv. pasce participácie. Okrem vysvetlenia tohto prístupu, je v prvej kapitole venovaný priestor definovaniu základnej typológie participácie. Druhá kapitola sa zameriava

¹ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

na metodológiu výskumu. Popisuje jej ciele a metódy zberu dát, prináša zoznam analyzovaných prípadových štúdií a vysvetľuje proces ich výberu do výskumnej vzorky a priebeh ich analýzy. V nasledujúcej časti nájdete samotné prípadové štúdie z rezortov vnútra, spravodlivosti a životného prostredia. Dozviete sa v nich, z čoho vyplývala potreba tvorby alebo novelizácie materiálov, ako samotný proces prebiehal, aká bola úloha gestora a kto bol do procesu zapojený. Záverečná kapitola prináša výsledky analýzy. Dozviete sa z nej, aká je prax v oblasti participatívnej tvorby verejných politík na troch analyzovaných rezortoch. Zároveň zhrňa návrhy a odporúčania k skvalitneniu a zefektívneniu participatívnych procesov, ktoré vyplynuli z analýzy.

TEORETICKO – METODOLOGICKÁ KAPITOLA

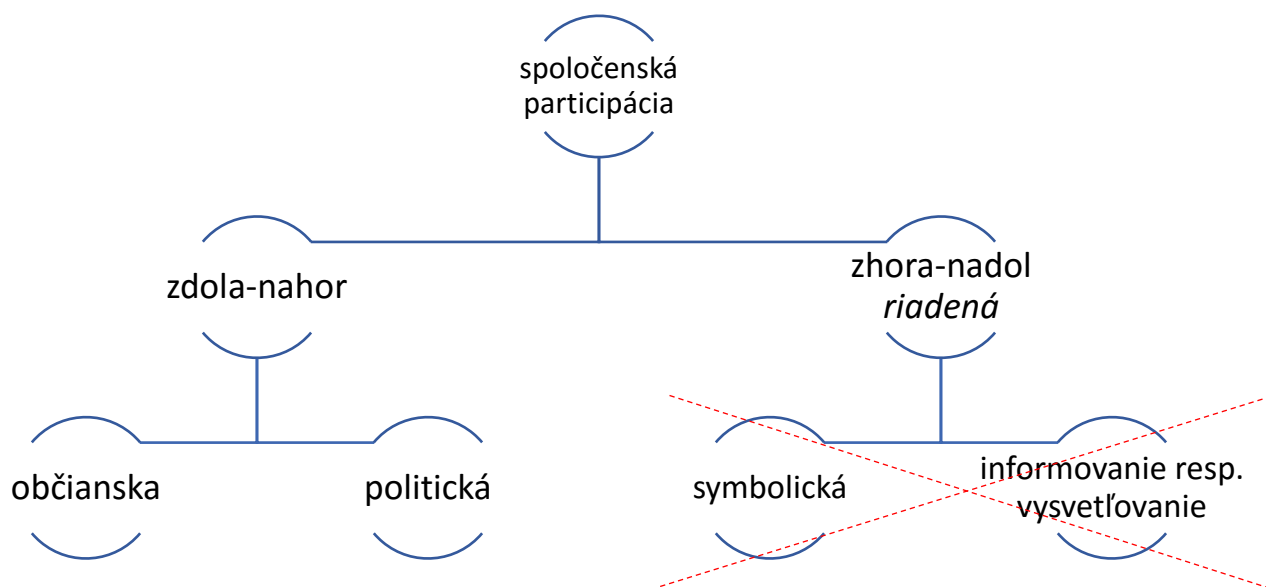
Teoretický rámec: riadená participácia a jej pasce

Autori: Alexandra Poláková Suchalová, Tomáš Winkler

Nasledujúca kapitola vysvetľuje základné pojmy nevyhnutné pre jasné zarámcovanie výskumu a následnej analýzy. V prostredí slovenského spoločensko-vedného výskumu sa doteraz len minimálne rozlišovalo v pojmoch ako je politická, spoločenská či občianska participácia a pojem riadená participácia absentuje. Nielen v oblasti spoločensko-vedného výskumu to spôsobuje problémy súvisiace so zamieňaním týchto pojmov a následne nejasne definovanými teoretickými rámcami pre výskum, ktorého je v súčasnosti minimum. Preto považujeme za nevyhnutné stabilizovať pojmy ako spoločenská, politická, občianska a najmä riadená participácia.

Základnú typológiu participácie poskytuje Van Meerkerk² v širšom kontexte spolupráce medzi verejnosťou a vládou a to v dvoch základných smeroch – participácia zdola nahor a participácia zhora nadol. Hlavným kritériom pri identifikovaní typu participácie je práve iníciačná entita – teda, kto vyvolá potrebu spolupráce resp. participácie. Kým participácia zdola nahor je pomerne jednoznačná a literatúra v tomto kontexte hovorí o participácii verejnej alebo manažovanej³, participácia zhora nahor je širším, výrazne starším pojmom, keďže vychádza z teórie priamej demokracie a garancie niektorých občianskych práv garantovaných na Slovensku napr. Ústavou SR. Schéma č. 1 ilustruje vzťahy medzi jednotlivými typmi participácie.

Schéma 1 Typy participácie a ich vzťahy



Zdroj: autori

² Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

³ z ang. originálu top-down participation

Kľúčovou témou tejto publikácie je riadená participácia (nazývaná aj verejná či manažovaná participácia), ktorú je definovaná ako proces organizovaný zástupcami inštitúcií verejnej správy s cieľom iniciovať diskurz a kooperatívny konzultačný proces, zameraný na prijatie kolektívne záväzných rozhodnutí.⁴ Pre účely slovenského kontextu participatívne tvorených verejných politík je riadenú participáciu možné definovať ako cielený, zúčtovateľný a transparentne komunikovaný proces zapájania verejnosti s cieľom umožniť jej vplyv na výslednú podobu verejnej politiky vo fáze tvorby, a ktorého iniciátorom je ústredný orgán štátnej správy. Takto nastavená definícia vychádza aj zo záväzku Slovenska ako krajiny, ktorá sa prihlásila k princípom otvoreného vládnutia ako členská krajina Iniciatívy pre otvorené vládnutie od roku 2011. Prihlásením sa k spomenutej iniciatíve ako aj v rámci členstva v Európskej únii sa Slovensko zaviazalo dodržiavať základné princípy demokracie a požiadaviek otvoreného vládnutia (spravovania) – transparentnosti, participácie a zúčtovateľnosti vlády voči svojim občanom. V kontexte riadenej participácie to znamená, že v procesoch tvorby verejných politík by mali byť zastúpené záujmy všetkých zainteresovaných aktérov, účastníci by mali byť legitímnymi zástupcami reprezentovaných skupín a komunikácia by mala byť otvorená, partnerská a zrozumiteľná.⁵ Pre naplnenie týchto princípov je dôležité, aby proces zapájania verejnosti nebol živelný a spontánny, ale riadený zo strany gestorskej inštitúcie vrátane strategické plánovania a navrhovanie procesu ako aj jeho priebežnej organizácie a reakcie schopnosti na meniaci sa kontext.

Iným typom participácie je tzv. politická participácia, ktorá zahŕňa „všetky dobrovoľné aktivity občanov so zámerom ovplyvniť priamo alebo nepriamo politické rozhodovania na všetkých úrovniach politického systému (...).“⁶ Cieľom týchto aktivít je teda spoločenská zmena, vplyv na rozhodovanie politických a mocenských elít v prerozdeľovaní verejných statkov alebo moci zo strany jednotlivcov alebo skupín napr. formou referenda, petície a pod. Často je tento pojem zamieňaný s politickým vyjednávaním medzi politikmi vzájomne tzv. politikárčenie, ktorý však vynecháva verejnosť úplne, preto nie je možné hovoriť o participácii.

Ďalším typom participácie, ktorá sa odlišuje od politickej participácie hlavne v orientácii svojich aktivít od politikov a politických elít na komunitu a to je občianska participácia. Občianska participácia sú teda konkrétne aktivity občanov (jednotlivcov aj organizovaných skupín) - dobrovoľníctvo a neplatenú prácu v prospech spoločenstva alebo životného prostredia, neformálne vzťahy a združovanie sa občanov.⁷ Môže nadobúdať aj aktivistický charakter, ako napr. spoločné brigády na vyčistenie a skrášlenie verejného priestoru, členstvo v miestnom športovom zväze či organizovanie bálu zväzu dobrovoľných požiarnikov. Prostredníctvom občianskej participácie sú niekedy udržiavané a zveľaďované verejné statky, keď napr. rybársky zväz spravuje rybníky, ochranárske združenie monitoruje stav chránených druhov alebo klub chovateľov spravuje štandardy a plemenné črty národného psieho

⁴ Schroeter, R. – Scheel, O. – Renn, O. – Schweizer, P. (2016). Testing the value of public participation in Germany: theory, operationalization and a case study on the evaluation of participation. Energy Research and Social Science 13.

⁵ Beierle, T. (1998). Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. Discussion Paper 99 – 06. Washington: Resources for the Future.

⁶ Plichtová, J. – Šestáková A. a kol. (2020). Slovník participácie, Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, s. 171-172, viac o politickej participácii je dostupných na: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-68>

⁷ Tamtiež, s. 171-173.

plemena. Občianska participácia v princípe nie je účasťou na rozhodovaní výkonnej alebo legislatívnej moci a len zriedkavo vytvára orgány, ktoré sú schopné účinne, transparentne a zúčtovateľne zastupovať svoje záujmy voči politickým orgánom na národnej úrovni.

Ako už bolo vyššie uvedené, v stredobode nášho analytického záujmu je riadená participácia – čiže participácia zhora nadol. Jej kľúčovým atribútom je postavenie inštitúcií verejnej správy v participatívnom procese. Inými slovami, základnou predpokladom procesov riadenej participácie je, že inštitúcie verejnej správy rozhodujú o tom, kedy, kto a akým spôsobom bude do procesov zapojený.⁸ Zároveň platí, že predpokladom pre efektívnosť procesov riadenej participácie je ich jednoduchosť a atraktivnosť pre potenciálnych účastníkov. Z návrhu procesu by malo byť zrejmé, aká je úloha účastníkov procesov a čo im proces prinesie. Benefitmi pre účastníkov procesu môžu byť napríklad vplyv na rozhodovaní, znalosti alebo kontakty. Preto je dôležitý procesný dizajn a manažovanie priebehu zapájania verejnosti zo strany zodpovedných inštitúcií. Znamená to zabezpečenie legitímneho zastúpenia zainteresovaných strán, štruktúrované metódy zberu informácií a zapájania účastníkov, vyrovňovanie dynamiky sily medzi zapojenými aktérmi vrátane profesionálnej facilitácie a poskytovanie informácií a rozhodovacej právomoci účastníkom.⁹

V úvode spomenutý van Meerkerk¹⁰ poskytuje, okrem definovania základných pojmových kategórií, aj tzv. pasce participácie,¹¹ ktoré číhajú na predkladateľov, ktorí procesy navrhujú a prevenciu spadnutia do jednej alebo viacerých z týchto pascí rámčuje prostredníctvom otázok prečo?, kto? a ako?. Práve tieto tri otázky sumarizujú väčšinu dilem, ktoré musia predkladatelia pri navrhovaní procesov riadenej participácie riešiť a hľadať argumenty, ktoré ich rozhodnutie podporia tak, aby procesy spĺňali základné princípy dobre riadenej participácie.

Prvým a základným rozhodnutím zo strany predkladateľov, je motivácia pripravovať verejnú politiku participatívne t. j. so zapojením verejnosti – klásť si otázku prečo? Kľúčovými motívmi pre rozhodnutie otvoriť prípravu politiky pre iných aktérov môže podľa Van Meerkerka byť hlavne:

- zvyšovanie podpory pre politiky a vládne rozhodnutia,
- zvyšovanie kvality služieb a prijímaných rozhodnutí,
- prekonávanie patových situácií,
- vyhýbanie sa nákladom na prípadné súdne spory a
- budovanie strategických partnerstiev.

Dôležitosť zváženia motívov a ich jasného definovania a transparentného komunikovania je nevyhnutným základom pre zvládnutie procesu zapojenia. Následná argumentácia a dôvody pre výber aktérov je úzko prepojená s cieľmi participatívneho procesu a ciele súvisia

⁸ Edelenbos, J. – van Meerkerk, I. – Schenk, T. (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, 48(1).

⁹ De Vente, J. – Reed, M. S. – Stringer, L. C. – Valente, S. – Newig, J. (2016). How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society*, 21(2).

¹⁰ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). *Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹¹ z ang. participatory traps

s dôvodmi samotného otvorenia procesu. V tejto logike je následne predkladateľ pripravený čeliť potenciálnym odporcom, ktorí by mali záujem proces deligitimizovať ako aj inými komplikáciami, ktoré v procese môžu nastať.

Na odvrátenú stránku dôvodov pre otvorenie procesu poukazujú mnohí autori. Prvou bola S. Arnstein,¹² ktorej legendárny rebrík participácie bol prelomový v tom, že poukázal aj na zneužívanie (riadenej) participácie. Používa pojem tokenizmus – teda vytváranie dojmu participácie alebo symbolickej participácie, ako ukazuje schéma č. 1 vyššie, kedy je na prvý pohľad široké zapojenie verejnosti len formálne, typické nízkou až žiadnou možnosťou pre účastníkov procesu mať skutočný vplyv na formuláciu verejných politík. S týmto súvisí aj prvá pasca participácie, ktorú formuluje Van Meerkerk – za proklamovaným dôvodom pre zapojenie verejnosti ako spôsobu zvyšovania kvality rozhodnutí je v skutočnosti skrytá snaha o získanie akceptácie zo strany verejnosti, dokonca až ako marketingový nástroj, kedy sú však účastníci participatívneho procesu „sprevádzaní“ k tomu, aby potvrdili záujmy predkladateľa.¹³ Tu však ide o zneužívanie participácie, ktoré je spojené s rizikom sklamaní a z neho plynúceho prehlbovania nedôvery v inštitúcie verejnej správy ako aj s tzv. únavou z participácie¹⁴, ktorá produkuje rezignáciu a nezáujem o veci verejné.¹⁵

Iným dôvodom pre realizovanie skôr symbolickej participácie alebo neparticipácie formou informovania je nedostatok skúseností, schopností či strach z realizácie participatívnych procesov. Ako ukazujú výskumy, predkladatelia časti nemajú skúsenosti s participatívnymi procesmi a ani zručnosti či schopnosti participatívne procesy pripravovať a realizovať. Zároveň strach zo straty kontroly nad procesom ich vedie, ako ukazuje schéma č.1 vyššie, k symbolickej alebo žiadnej participácii napr. formou informovania, príp. tzv. konzultovania t. j. vysvetľovania toho ako sa predkladatelia rozhodli bez reálnej možnosti ovplyvniť výslednú podobu verejnej politiky.¹⁶ Aby teda participácia nemala presne opačný efekt, odborná literatúra zdôrazňuje dôležitosť zosúladenia očakávaní účastníkov a predkladateľov, ktoré od participatívneho procesu majú, s čím súvisí nastavenie spôsobov ich zapájania.¹⁷ Tomuto je venovaná časť kapitoly nižšie, ktorá hľadá odpovede na otázku ako?.

Prax realizácie procesov riadenej participácie ukazuje, že najnáročnejšie je hľadanie odpovede na otázku kto?, teda kto sú aktéri, ktorí by mali byť zapojení do procesu. Výsledky výskumov a odborná literatúra poukazujú na to, že výber účastníkov výrazne ovplyvňuje priebeh a výsledky participatívnych procesov. Legitímne zastúpenie zainteresovaných strán totiž zvyšuje

¹² Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35(4).

¹³ Irvin, R. A., – Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. Public administration review, 64(1).

¹⁴ Viac o efekte únavy z participácie je dostupné napr. na: <https://www.igi-global.com/dictionary/participation-fatigue/84748>

¹⁵ Edelenbos, J., – van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹⁶ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹⁷ Tritter, J. Q. – McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. Health policy, 76(2).

dôveru medzi účastníkmi, čo vedie k výberu udržateľných riešení a uľahčuje napĺňanie cieľov participatívnych procesov. Je preto potrebný dôsledný výber účastníkov v podobe ich analýzy, aby bola dosiahnutá heterogenita zastúpených záujmov, vrátane aktérov s vysokou úrovňou záujmu a nízkym vplyvom na rozhodovanie, ako aj strategických záujmov s mocou, motiváciou a prostriedkami na implementáciu politik.¹⁸ Procesy, ktorým predchádzala analýza zainteresovaných strán, zároveň viedli s väčšou pravdepodobnosťou k zvýšeniu dôvery medzi zástupcami štátnych inštitúcií a ďalších aktérov, napríklad z prostredia občianskej spoločnosti či vedy a výskumu.¹⁹ Súčasná prax výberu účastníkov do procesov riadenej participácie na Slovensku však ukazuje veľký význam sociálneho kapitálu. Prejavuje sa to najmä v podobe zorientovanosti v prostredí, dôvery nadobudnutej v minulosti a histórie kooperácie medzi aktérmi. Účastníci procesov, ktorí sa vzájomne poznali, nemajú potrebu vzájomne sa overovať a vo väčšine prípadov dokážu odhadovať svoj ďalší postup. Na druhej strane, menej skúsení aktéri častejšie zažívajú nedorozumenia súvisiace s nevyjasnenými očakávaniami či nepochopením vlastných zámerov.²⁰

Toto však zároveň môže byť ďalšia z pascí participácie. Van Merkeer hovorí o tzv. „obvyklých podozrivých“, teda o spoľahlivých, overených účastníkoch, ktorí sú majú vzdelanie, dostatok zdrojov a sú skúsení v uplatňovaní svojich občianskych práv. Práve títo, ako ukazujú výskumy, sú často nadreprezentovaní v porovnaní s menej etablovanými účastníkmi napr. z nižších sociálnych vrstiev²¹ alebo náročnejšie zapojiteľných, ktorým treba zdroje na zapojenie doplniť zo strany predkladateľa. Druhou pascou je nedostatočné zabezpečenie rôznorodosti perspektív t. j. cielený výber účastníkov, ktorí reprezentujú rôzne názorové skupiny namiesto vyberania takých, o ktorých je vopred známe, že podporia záujem predkladateľa. S týmto úzko súvisí aj poznanie vzťahov medzi jednotlivými aktérmi – ich polaritu, ktorá môže spôsobovať konflikty ako aj šírku priestoru pre hľadanie kompromisu či konsenzu alebo naopak nevyhnutnosť mediácie či politického vyjednávania, ktoré už ale nie sú riadenou participáciou. Práve toto sú nevyhnutné predpoklady, ktoré definujú kontext, v ktorom je potrebné navrhovať participatívny proces.

S rôznorodosťou aktérov v procesoch riadenej participácie je spojená aj rôznorodosť jazykov, diskurzov – laického, odborného, úradného a právneho, úrovne alebo typu poznania a iných atribútov účastníkov, čo môže viesť ku skresleniu v interpretácii informácií či nevyrovnanosti mocenských pozícií v procese. Zároveň je potrebné vopred, pred spustením participatívneho procesu urobiť rozhodnutie o intenzite zapojenia – t. j. aký reálny vplyv budú mať výstupy participatívnych procesov na konečné znenie verejnej politiky. Toto rozhodnutie úzko súvisí s dôvodmi pre rozhodnutie sa o riadenej participácii, ako aj s cieľmi participatívneho procesu. Poslednou otázkou teda je ako by mal vyzeráť participatívny proces – od plánovania procesu,

¹⁸ De Vente, J. – Reed, M. S. – Stringer, L. C. – Valente, S. – Newig, J. (2016). How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society*, 21(2).

¹⁹ Tamtiež

²⁰ Klimovský, D. (ed.) (2020). Participatívne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politik. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, s. 356-357.

²¹ Koehler, B. – Koontz, T.M. (2008). Citizen Participation in Collaborative Watershed Partnerships. *Environmental Management* 41.

spôsobov zapájania účastníkov, prácu s výstupmi, informovanie verejnosti a dokumentáciu procesu, s ktorou súvisí transparentnosť a zúčtovateľnosť procesu. Pasce, ktoré súvisia s otázkou ako? je možné zhrnúť do dvoch nasledovných, pričom manažovanie participatívnych procesov je možné rozdeliť na dve:

1. manažovanie participatívneho procesu:
 - a. výber fázy tvorby materiálu a intenzita zapojenia pre jednotlivé fázy
 - b. výber spôsobov zapojenia pre jednotlivé fázy
2. schopnosť predkladateľa spracovávať obsahové vstupy účastníkov participatívnych procesov

Predkladatelia materiálov, ktorí nemajú skúsenosti so zapájaním verejnosti, často prepadnú obave, že verejnosť musí byť zapojená počas celého procesu a musí mať vplyv na celý materiál. V kontexte riadenej participácie je nositeľom zodpovednosti za proces a jeho manažovanie predkladateľ a výlučne ten (ak sa nerozhodne inak) rozhoduje o tom, v ktorej fáze prípravy verejnej politiky bude kto zapojený a s akým cieľom resp. z akého dôvodu. Toto však musí transparentne a včasne komunikovať, aby dosiahol čo možno najširšie zosúladenie očakávaní účastníkov participatívnych procesov a svojich vlastných. Tak ako je štruktúrovaný proces tvorby materiálu, tak by mal byť štruktúrovaný aj participatívny proces, čo následne umožňuje výber vhodnejších spôsobov zapojenia ako aj prevenciu únavy z participácie.

S výberom vhodných spôsobov zapojenia je spojená pasca sklznutia do zaužívaných spôsobov zapojenia ako napr. pracovná skupina. Van Meerkerk zdôrazňuje potrebu prispôbiť, v rámci možností predkladateľa, spôsoby zapojenia účastníkom vzhľadom na ich rôzne možnosti a schopnosti napr. aj zvládať náklady, ktoré participácia prináša (napr. cestovné náklady, mzda a pod.) alebo objektívne zmenené potreby vo či majoritnej populácii. To môže následne vplývať aj na motiváciu zúčastňovať sa participatívnych aktivít – čím viac sa môže účastník participácie stotožniť so spôsobom zapojenia, tým bude stúpať jeho ochota zapojiť sa.

Poslednou pascou je obava predkladateľov zo schopnosti reagovať a spracovávať dáta a informácie získané počas participatívnych procesov, a preto sa môžu mať tendenciu rozhodovať sa skôr pre symbolickú alebo žiadnu participáciu formou informovania resp. prezentovania (pozri schéma č. 1). Obava je často spojená s nízkou úrovňou skúseností a tiež z prepadnutia do dvoch predchádzajúcich pascí. Ak participatívny proces nie je dostatočne štruktúrovaný a nie je zdôvodnene rozhodnuté o tom, ktoré fázy budú realizované participatívne a ktoré nie, následne tým utrpí aj spôsob zapojenia, čo môže viesť napr. k získaniu tak rôznorodých informácií a dát, že sú prakticky nespracovateľné alebo nedostatočnému zaznamenávaniu dát či informácií a k zlyhaniu celej participatívnej aktivity s rizikami, ktoré v tomto prípade hrozia, ako napr. frustrácia, prehlbovanie nedôvery a pod.

Pascí, ktoré číhajú na predkladateľov verejných politík, ktorí sa rozhodnú pre otvorenie procesov aj smerom k iným aktérom – participatívne, sa zdá byť pomerne veľa a mohli by pôsobiť odradzujúco a proti participatívne. O pozitívnych dôsledkoch zapájania verejnosti do tvorby verejných politík hovorí mnoho výskumov,²² podmienkou úspechu je však dôsledná príprava a argumentmi podložené rozhodnutia o tom, ako bude participatívny proces vyzeráť

²² Pozri napr.: Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/227541071_Citizen_Participation_in_Decision_Making_Is_It_Worth_the_Effort

vrátane odpovedí na otázky prečo?, kto? a ako? v jednotlivých fázach prípravy materiálu za podpory rôznych typov zdrojov, vrátane podpory zo strany vedenia.

Prvým krokom k vyhnutiu sa pasciam v participatívnych procesoch je ich poznanie a následné nadobúdanie skúseností, ktoré každý participatívny proces prináša či už skončí viac či menej úspešne. V tejto publikácii je popísaných 15 procesov prípravy verejných politík realizovaných so zapojením verejnosti. Ich analýzou prispievame k budovaniu poznania v oblasti riadenej participácie. Na základe zistení zároveň formulujeme odporúčania k skvalitneniu a zefektívneniu procesov.

Metodológia výskumu

Autori: Alexandra Poláková Suchalová, Tomáš Winkler

Nasledujúca kapitola sa venuje popisu realizácie výskumu od definovania medzery v poznaní v problematike riadenej participácie, výskumného cieľa a s ním spojených výskumných otázok, vysvetlenia analytického rámca, následne výberu prípadových štúdií až po obmedzenia výskumu. Na Slovensku sú systematicky zbierané len kvantitatívne dáta o riadenej participácii – dáta ohľadom predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti, ktoré sú aj vyhodnocované. Kvalitatívne dáta o tom, aká je realita fungovania procesov riadenej participácie existujú len náhodne, v rámci zadania diplomových prác alebo výskumných úloh v rámci projektov.²³ Ani tento výskum neposkytuje vyčerpávajúci prehľad, avšak zachytáva doteraz najširší počet procesov so zapojením verejnosti v prostredí ústredných orgánov štátnej správy, ktoré boli predmetom kvalitatívneho výskumu.

Cieľ výskumu a výskumné otázky

Absencia kvalitatívnych dát o reálnom fungovaní riadenej participácie vytvára priestor pre dohady a zároveň neumožňuje Cieľom výskumu zistiť a popísať, ako funguje príprava participatívnych procesov v prostredí vybraných ministerstiev. Pod prípravou rozumieme rozhodovanie o dizajne participatívneho procesu a jeho samotnú organizáciu a realizáciu. Na základe detailného skúmania procesov riadenej participácie bolo nadväzujúcim cieľom sformulovať súbor odporúčaní pre samotný rezort, i všeobecne pre ÚOŠS. Odporúčania sú zamerané na skvalitnenie a zefektívnenie interných procesov ÚOŠS v oblasti participatívnej tvorby verejných politík.

Typ realizovaného výskumu a metódy zberu dát

Vzhľadom na to, že je pre naplnenie spomenutých cieľov bolo nevyhnutné dôkladne poznať vnútorné procesy prípravy verejných politík, ako aj kontext rozhodnutí, ktoré sú v rámci tvorby verejných politík realizované, sme zvolili prístup kvalitatívneho výskumu. Ide o výskumný postup, ktorý nie je plošný a reprezentatívny, ale cielený a hĺbkový. Ako forma výstupu kvalitatívneho skúmania sme použili prípadové štúdie, ktoré skúmajú súčasný fenomén (t. j. “prípady”) do hĺbky a v rámci jeho reálneho kontextu.²⁴ Takto zvolený prístup dokáže detailne vyrozprávať príbeh tvorby verejnej politiky vrátane identifikovania pozitívnych a negatívnych faktorov, ktoré ovplyvňujú kvalitu a efektívnosť zapájania verejnosti do tvorby verejných politík na úrovni ÚOŠS.

V úsilí získať komplexný obraz o procesoch sme sa spoliehali na dve hlavné výskumné metódy – pološtruktúrované rozhovory a analýzu dokumentov a mediálnych výstupov. Hlavným podkladom pre tvorbu prípadových štúdií boli pološtruktúrované rozhovory s osobami zodpovednými za tvorbu politík a s ďalšími relevantnými aktérmi. Rozhovory prebiehali podľa vopred pripraveného protokolu a s dodržaním zásad výskumníckej etiky. V úvode stretnutí bol respondentom stručne vysvetlený účel zberu dát, aby bola zabezpečená ich dobrovoľná a informovaná účasť, vrátane písomného súhlasu s účasťou na rozhovoroch. Z rozhovorov bol

²³ Napr. tu: https://www.minv.sk/?ros_participacia_publicacie_participativne_procesy_v_praxi

²⁴ Yin, R. K. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

vyhotovený zvukový záznam, ktorý bol následne prepísaný do textovej podoby. V prípade, ak respondent nesúhlasil s nahrávaním, bol realizovaný zápis. Spracovanie rozhovorov do písomnej podoby nebolo posielané respondentom na autorizáciu z dôvodu rizika manipulácie s dátami, ako aj porušenia základných paradigiem kvalitatívneho výskumu.

Pri kontaktovaní respondentov bolo najprv vedenie ministerstva (t. j. minister, štátnym tajomník, príp. iný predstaviteľ vedúcej funkcie) formálne oslovené listom od splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorým boli požiadané o spoluprácu a účasť na výskume. Pri každej politike boli v prvom kroku identifikovaní kľúčoví respondenti, ktorými boli najmä gestori politík. Konkrétne šlo o vedúcich zamestnancov gestorských sekcií alebo oddelení a o zamestnancov z radov ÚOŠS, ktorí boli priamo zodpovední za tvorbu politiky. Identifikácia a oslovenie ďalších účastníkov výskumu sa odvíjalo predovšetkým od dát, ktoré boli získané od kľúčových respondentov, prípadne aj prostredníctvom ich odporúčania pomocou tzv. metódy snehovej gule. Vzhľadom k obmedzeným výskumným kapacitám nebolo možné osloviť všetkých účastníkov participatívnych procesov, boli však identifikovaní aj respondenti z prostredia mimo analyzovaného ministerstva na zabezpečenia validity a triangulácie dát. Boli nimi najmä zástupcovia MNO a ďalších inštitúcií zapojených do procesu.

Dôležitým informačným zdrojom o priebehu skúmaných procesov boli aj analýza dokumentov a mediálnych výstupov. Predmetom nášho analytického záujmu boli najmä informácie zverejnené na webových stránkach ÚOŠS a na portáli Slov-Lex. Konkrétne šlo o prezenčné listiny a zápisnice zo stretnutí; podpornú dokumentáciu k legislatívnemu procesu na portáli Slov-Lex (napr. výstupy z pripomienkového konania; správy o rozporových konaniach; správy o účasti verejnosti a pod.); materiály zo stretnutí s verejnosťou (napr. prezentácie, podklady a pod.); predbežnú správu a pripomienky k nej a o vypracované doložky vplyvov. V prípade mediálnych výstupov nás zaujímali tlačové a mediálne správy (napr. rozhovory s relevantnými aktérmi a články) či informácie dostupné na sociálnych sieťach. Tie boli doplnkovým zdrojom z dôvodu neoveriteľnosti pravosti zdroja informácií, s výnimkou oficiálnych profilov ministerstiev na sociálnych sieťach.

Výber skúmaných prípadov

Pre účely analýzy bolo vybraných 16 legislatívnych procesov v rámci troch rezortov, ktorými sú Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo spravodlivosti SR a Ministerstvo životného prostredia SR. Hlavné kritériá pre ich výber boli:

- Dostupná kontaktná osoba, keďže nebýva pravidlom, že je na základe zverejnenej dokumentácie možné identifikovať, na koho sa v rámci rezortu obrátiť ohľadom konkrétnejších informácií k predloženému materiálu. Bol to však nevyhnutný predpoklad pre získanie kontaktov na ďalších respondentov.
- Predpokladaná ochota vedenia podporiť realizáciu výskumno-analytických aktivít.
- Predpokladaná rozvinutá kultúra participácie.

Výber troch rezortov bol dôsledkom zvoleného modelu výskumu. Jeho cieľom bolo určiť rezorty, na ktorých je možné predpokladať existujúcu kultúru participácie príp. jej potenciál vzhľadom na agendu rezortu a jej vplyv na spoločnosť. Ďalšie zamýšľané modely zahrňovali všetky ministerstvá s jednou verejnou politikou, resp. cielený výber jedného ministerstva s identifikovaním 10-15 politik v rámci neho. Rizikom prvého plošného prístupu bola nízka výpovedná hodnota o participatívnej praxe na rezortoch, nakoľko ide o veľké heterogénne inštitúcie s množstvom legislatívnotvorných oblastí. Pri druhom modeli hrozil nedostatok

verejných politík tvorených aspoň s minimálnym zapojením verejnosti v rámci jedného rezortu a z toho vyplývajúce predĺženie zberu dát, aby bolo možné zachytiť dostatočný počet verejných politík.

Výber politík, resp. legislatívnych procesov bol realizovaný na základe nasledujúcich kritérií:

- ukončené medzirezortné pripomienkové konanie
- robustnosť medzirezortného pripomienkového konania (podľa počtu pripomienok)
- indikácia úrovne zapojenia podľa Správy o účasti verejnosti
- výrazne medializovaný proces
- rezortná príslušnosť
- identifikovaný kľúčový respondent

Hlavným zdrojom informácií, na základe ktorých bolo možné realizovať rozhodnutie o vhodnej vzorke na výskum a následnú analýzu, boli portál Slov-Lex a webstránky ÚOŠS. Prvá verzia databázy obsahovala 40 identifikovaných politík, ktoré na minimálnej úrovni plnili vyššie uvedené kritériá. Následne boli identifikované politiky podrobené hlbšiemu skúmaniu pre finálny výber analyzovaných verejných politík, t. j. bola dôsledne preštudovaná sprievodná dokumentácia, kvalita spracovania predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti a v neposlednom rade robustnosť MPK ako aj obsah pripomienok verejnosti uvedených v podpornej dokumentácii v Slov-Lexe. Kľúčové aspekty pre konečný výber politík teda boli dostupnosť podpornej dokumentácie a identifikovaný potenciál participatívnej tvorby daných politík.

Na ich základe sme do analýzy vybrali nasledujúce verejné politiky:

Ministerstvo vnútra SR	Ministerstvo spravodlivosti SR	Ministerstvo spravodlivosti SR
Zákon o cestnej premávke	Novela zákona o obetiach trestných činov	Novela zákona o odpadoch
Zákon o dobrovoľníctve	Novela zákona o registri partnerov verejného sektora	Novela zákona o Environmentálnom fonde
Zákon o integrovanom záchrannom systéme	Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám	Novela zákona o ohrozených druhoch
Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií	Reforma súdnej mapy	Zákon o ochrane ovzdušia
Zákon o obecnej polícii	Rekodifikácia práva obchodných spoločností	Zákon o zálohovaní jednorazových obalov + Novela zákona o zálohovaní jednorazových obalov

Analytický rámec

	úroveň politiky	úroveň inštitúcie
Prečo?	Aké sú primárne motivácie zapojiť verejnosť do procesov? Aké impulzy vedú k tvorbe alebo k úprave analyzovaných verejných politík?	Aká je celková ochota k participácii na danom ministerstve? Ako je rezort otvorený a pripravený zapájať verejnosť?
Kto?	Akým spôsobom a na základe akých kritérií dochádza k identifikácii a výberu účastníkov procesov riadenej participácie?	Ktorí zamestnanci a organizačné zložky daného ministerstva (napr. sekcie, odbory) sú zodpovedné za tvorbu verejných politík a aká je ich úloha?
Ako?	Aké nástroje zapájania verejnosti sú prítomné v procesoch riadenej participácie?	Aký je typický priebeh zapájania verejnosti do tvorby legislatívnych materiálov na danom ministerstve? Sú si procesy do veľkej miery podobné alebo naopak, sú rozdielne? Aké sú pozitíva a negatíva skúmaných procesov na danom ministerstve? Ktoré interné procesy v rámci ministerstva k nim prispievajú?

Analýza dát

Záverečná analýza odlišuje deskriptívnu a analytickú časť. Kým deskriptívna časť sa venuje každému procesu tvorby verejnej politiky popisným spôsobom, analytická časť má hodnotiaci charakter. Tomuto rozdeleniu bol prispôsobený aj postup analýzy získaných dát.

V prvom kroku boli získané dáta analyzované s cieľom zabezpečiť čo najpresnejší a najdôkladnejší nehodnotiaci popis priebehu tvorby danej politiky vo forme naratívnych prípadových štúdií. Tie sa dotýkajú nasledujúcich hlavných tematických oblastí:

- Opis verejnej politiky a jej širší kontext
- Organizačno-personálne zabezpečenie a zdroje vyhradené na participatívny proces
- Politické zaštitenie procesu
- Motivácie pre zapojenie verejnosti do procesu

- Ciele participatívneho procesu a príprava na proces
- Spôsob identifikácie a výberu účastníkov
- Nástroje a priebeh procesu
- Rozhodovanie (finalizácia materiálu)
- Medzirezortné pripomienkové konanie

Následne prebehla obsahová analýza prípadových štúdií na úrovni jednotlivých ministerstiev podľa uvedeného teoretického rámca. Zameriavali sme sa teda na otázky “prečo?”, “ako?” a “kto?”. V rámci otázky “ako?” sme sa v kódovaní sústredili na motivácie inštitúcií k zapájaniu verejnosti do procesov tvorby verejných politík. Pri otázke “ako?” sa kódy týkali procesného dizajnu a organizácie priebehu zapájania účastníkov procesov. Pri otázke “kto?” sme sa v analýze sústredili na tému gestorstva a spôsobu výberu účastníkov. Finálnym krokom bola celková analýza, ktorej cieľom bolo na základe prípadových štúdií z prostredia troch skúmaných ministerstiev priniesť zovšeobecnenia ohľadom priebehu procesov riadenej participácie v prostredí ÚOŠS, resp. zamerať sa na špecifiká na úrovni jednotlivých rezortov.



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Ministerstvo vnútra SR

Autori: Anna Šestáková, Tomáš Winkler, Alexandra Poláková Suchalová

Prípadová štúdia 1: Zákon o cestnej premávke č. č. 246/2022 Z. z

Zákon o cestnej premávke, prvýkrát prijatý v roku 2009, patrí medzi často novelizované právne predpisy. Od roku 2009 do roku 2020 mal zákon celkovo 26 noviel, t. j. v priemere dve novely za rok, pričom väčšinu tvorili poslanecké návrhy.²⁵ Novelizácia, ktorou sa zaoberá táto prípadová štúdia, bola pripravovaná na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2018. Hlavným cieľom návrhu zákona bola zmena elektronických služieb na úseku evidovania vozidiel, čo pre občanov prináša benefit v podobe odstránenia potreby osobnej návštevy dopravného inšpektorátu pri evidovaní novo zakúpených vozidiel. Okrem tejto zmeny sa bola súčasťou novely aj úprava parkovania tak, aby nebolo možné jazdiť po chodníku, spresnenie zákazu používania mobilov počas vedenia vozidla, povinné vytváranie záchranárskej uličky pri kolónach na diaľnici a i. Predmetom návrhu zákona bolo aj prijatie opatrení na zvýšenie bezpečnosti účastníkov cestnej premávky a zníženie minimálneho veku na udelenie vodičského oprávnenia skupiny s obmedzeniami, ktoré vyplývajú z práva Európskej únie.²⁶

Odborným gestorom pripravovanej novely bol Odbor dopravnej polície Prezídia policajného zboru v Bratislave. Vzhľadom k tomu, že cestný zákon je tematicky veľmi rozsiahly,²⁷ na jeho tvorbe spolupracovalo viacero útvarov. Okrem už spomínaného Odboru dopravnej polície to boli predovšetkým Odbor dokladov a evidencie a Odbor bezpečnostnej legislatívy. Zatiaľ čo Odbor dopravnej polície mal na starosti transpozíciu smernice v súvislosti s udeľovaním vodičských oprávnení, Odbor dokladov a evidencie sa zaoberal evidenciou vozidiel. Zástupcovia Odboru bezpečnostnej legislatívy sa podľa vlastných slov zúčastňovali na tvorbe zákona z hľadiska obsahu už od začiatku jeho prípravy, vrátane niektorých stretnutí s neštátnymi aktérmi. Zároveň celú spoluprácu koordinovali a zodpovedali aj za priebeh a realizáciu MPK vrátane rozporových konaní, pričom ďalšie dva spomínané odbory na ne prizývali ako obsahových gestorov.²⁸ Účasť legislatívneho odboru na pracovných stretnutiach, prípadne členstvo v pracovnej skupine, ak je zostavenie pracovnej skupiny súčasťou procesu, je považované za dobrú prax, keďže porozumenie obsahu pripravovaného materiálu prispieva k efektívnosti ďalšieho procesu napr. formou priebežného usmerňovania podnetov a návrhov ostatných aktérov najmä z hľadiska právnych súvislostí s inými zákonmi.²⁹

Verejnosť bola o príprave predmetného návrhu zákona informovaná prostredníctvom predbežnej informácie č. PI/2018/105 zverejnenej na portáli Slov-Lex od 22. mája 2018 s

²⁵ <http://ocestnejpremakve.sk/co-sa-stalo-v-roku-2021-a-co-sa-stane-v-roku-2022/>

²⁶ Predbežná informácia, dostupná na: <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2019/45> Jedným z cieľov zákona bolo prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2018/645 z 18. apríla 2018, ktorou sa mení smernica 2003/59/ES o základnej kvalifikácii a pravidelnom výcviku vodičov určitých cestných vozidiel nákladnej a osobnej dopravy a smernica 2006/126/ES o vodičských preukazoch. Táto transpozícia sa týka zmien v smernici o vodičských preukazoch, ktorých obsahom je zosúladenie minimálneho veku na vedenie motorových vozidiel skupiny C, CE, D a DE so smernicou o vodičských preukazoch.

²⁷ Po obsahovej stránke sa delí na tri samostatné obsahové celky: 1. pravidlá cestnej premávky, 2. vodičské oprávnenia a skupiny a 3. evidencia vozidiel.

²⁸ Rozhovory s respondentmi

²⁹ Rozhovor s respondentom

termínom ukončenia možnosti zaslania vyjadrení 4. júna 2018.³⁰ K predbežnej správe bolo zaslané jedno vyjadrenie³¹, na ktoré predkladateľ reaguje v správe o účasti verejnosti, kde uvádza, že na základe písomného vyjadrenia Inštitútu ekonomických a sociálnych analýz (INESS) bolo do návrhu zákona zapracované upustenie od obhliadok vozidla pri evidenčných úkonoch. Respondent z Odboru bezpečnostnej legislatívy, ktorý mal na starosti zverejnenie povinnej dokumentácie skonštatoval, že v prípadoch ako je tento (keď o neformálnych stretnutiach neexistuje oficiálna dokumentácia), je Správa o účasti verejnosti pomerne bezobsažná, keďže predkladatelia nechcú menovite uvádzať inštitúcie, s ktorými sa neformálne stretli. Nie zriedka sa tiež stretáva s tým, že vecný gestor nemá vedomosť o tom, že Správa o účasti verejnosti je povinnou súčasťou zverejňovanej dokumentácie, a preto nepripraví v tejto súvislosti žiadne podklady. V takýchto prípadoch musí správu dodatočne dopracovať Oddelenie bezpečnostnej legislatívy, a to napriek tomu, že nemusí mať vedomosť o tom, s ktorými aktérmi vecné útvary neformálne komunikovali.³²

Procesu prípravy novely cestného zákona predchádzala príprava vyhlášky o dopravnom značení,³³ ktorá si kládla za cieľ zlepšiť zrozumiteľnosť dopravného značenia, a tým zvyšovať plynulosť a bezpečnosť cestnej premávky.³⁴ Za týmto účelom vznikla pracovná skupina v spolupráci dvoch rezortov (MV SR, MD SR), keďže v téme dopravného značenia sú oba rezorty úzko previazané. Pracovná skupina fungovala za účasti viacerých externých inštitúcií - zúčastňovali sa jej napríklad zástupcovia Bratislavského samosprávneho kraja, súkromného sektora (napr. výrobcov značiek) a Slovenskej správy ciest, zástupcovia ďalších inštitúcií boli prizývaní ad hoc.³⁵ Niektoré podnety z diskusií v rámci pracovnej skupiny viedli k iniciovaniu úpravy cestného zákona formou novely v roku 2018. Oba materiály boli vypracovávané rovnakými zamestnancami MV SR, avšak išlo o dva samostatné procesy.³⁶

Na rozdiel od spomínanej vyhlášky, v procese tvorby cestného zákona nebola vytvorená formalizovaná pracovná skupina, ani iné formy systematicky organizovaného zapájania verejnosti. Zapájanie neštátnych aktérov bolo realizované len v podobe neformálnych stretnutí, väčšinou z iniciatívy ich samotných. Nešlo teda o riadený proces mapovania aktérov, ktorí by mohli byť pripravovaným materiálom ovplyvnení alebo by sa z akejkolvek inej motivácie chceli procesu zúčastniť, naopak išlo o reakciu na informáciu o príprave materiálu. Z verejne dostupných zdrojov nie je možné zistiť podrobnejšie informácie o tom, kto sa neformálnych stretnutí zúčastnil. Správa o účasti verejnosti uvádza, že okrem možnosti zaslať vyjadrenie k predbežnej informácii boli navrhované zmeny neformálne konzultované s viacerými zástupcami odbornej verejnosti a zmeny v znížení veku na vedenie nákladných vozidiel a autobusov boli pôvodne pripravované na základe požiadaviek profesijných združení

³⁰ Predbežná informácia

³¹ https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&processDetail_WAR_portletsel_cisloLP=PI%2F2018%2F105&processDetail_WAR_portletsel_action=pplpZobrazPripomienky

³² Rozhovor s respondentom

³³ LP/2019/804 Vyhláška MV SR o dopravnom značení.

³⁴ Predbežná informácia

³⁵ Komplettný zoznam členov pracovnej skupiny nie je možné zistiť, keďže interná dokumentácia k vyhláške nebola sprístupnená.

³⁶ Rozhovor s respondentom

autodopravcov a prevádzkovateľov hromadnej prepravy osôb.³⁷ Zástupcovia oslovených sekcií ako príklad účastníkov neformálnych stretnutí uviedli Zväz automobilového priemyslu, autoškoly a železničné spoločnosti. Podľa zástupcu Odboru bezpečnostnej legislatívy nie je úplne bežné, aby sa materiály legislatívnej povahy pripravovali v pracovných skupinách za účasti neštátnych aktérov. Ak nejaká komunikácia s týmito aktérmi prebieha, väčšinou sa deje reaktívne napr. ak verejnosť zašle pripomienku alebo návrh, tieto vyhodnocuje gestor materiálu a podľa potreby zvolá aj osobné stretnutie. Prioritne boli stretnutia pri príprave tejto novely realizované s takými aktérmi, s ktorými daný odbor dlhodobo spolupracuje, resp. ktoré sa v minulosti prejavili ako konštruktívne, a ktoré majú za sebou určité odborné zázemie, prípadne zastupujú viacero subjektov – tzv. strešné organizácie. Najdôležitejším kritériom nadviazania spolupráce je odbornosť a schopnosť vecne argumentovať.³⁸ V prípade neorganizovanej verejnosti resp. občanov jednotlivcov obvykle nedochádza k osobným stretnutiam. Ich podnety sú riešené skôr písomnou formou hlavne z dôvodu nedostatku kapacít, nakoľko prichádzajú na dennej báze. Oddelenie dopravnej polície však bolo ochotné písomne alebo telefonicky reagovať aj na podnety a otázky individuálnych občanov pri príprave tohto materiálu. Ide však skôr o individuálnu iniciatívu konkrétneho zamestnanca, ktorý je presvedčený o význame takejto komunikácie pre zvyšovanie dôvery verejnosti voči policajnému zboru.³⁹

Vyššie popísaný proces viedol k sfinalizovaniu materiálu, ktorý bol 16. 1. 2019 zverejnený na portáli Slov-Lex za účelom medzirezortného pripomienkového konania. Počas jeho trvania bolo vznesených 314 pripomienok, z toho 121 zásadných. Spracovávanie pripomienok prebiehalo v niekoľkých krokoch vrátane prípravy rozporových konaní a písomnej dokumentácie v podobe zápisníc. Podľa sprístupnenej dokumentácie sa celkovo konalo sedem rozporových konaní, z toho zo strany verejnosti (nad rámec povinne pripomienkujúcich subjektov) jedno na základe hromadnej pripomienky zastrešenej občianskym združením Cyklokoalícia. V dôsledku nenájdenia kompromisu medzi požiadavkami rôznych subjektov bol zákon predkladaný s rozpormi. Národná rada SR návrh zákona napriek tomu schválila 16. júna 2022 s účinnosťou od 1. augusta 2022.⁴⁰

Prípadová štúdia 2: Zákon o dobrovoľníctve

Úloha vypracovať novelu zákona o dobrovoľníctve vyplývala z Plánu legislatívnych úloh vlády SR na mesiace jún až december 2021 a z uznesenia č. 360 z 21. augusta 2019 k Akčnému plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti (KROS) na Slovensku na roky 2019 – 2020.⁴¹ K politike podpory dobrovoľníctva sa vláda prihlásila aj v Programovom vyhlásení na obdobie rokov 2021 až 2024.⁴² Hlavným zámerom novelizácie zákona č. 406/2011 Z. z. o dobrovoľníctve bolo riešiť požiadavky a potreby vyplývajúce z praxe, predovšetkým podporovať rozvoj a budovanie kapacít dobrovoľníckej činnosti s dôrazom na kvalitný manažment dobrovoľníkov. Zároveň bolo potrebné transponovať implementačné opatrenia

³⁷ Správa o účasti verejnosti

³⁸ Rozhovor s respondentom

³⁹ Rozhovor s respondentom

⁴⁰ <https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/zmeny-v-zakone-o-cestnej-premavke-od-1-augusta-2022-2.htm>

⁴¹ Konkrétne išlo o úlohy B.9. a B.10. Akčného plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2019 – 2020.

⁴² Predkladacia správa

vyplývajúce z platných dokumentov EÚ súvisiace s iniciatívou EU Aid Volunteers.⁴³ Navrhovaná úprava mala vytvoriť podmienky pre systematickú finančnú podporu dlhodobých dobrovoľníckych programov formou dotácií na základe získania akreditácie.⁴⁴

Problematika dobrovoľníctva nie je na Slovensku v súčasnosti vo výhradnej kompetencii žiadneho ÚOŠS, čo si pri príprave regulácie vyžiadalo spoluprácu viacerých. Kým príprava predmetnej legislatívnej úpravy bola v gescii sekcie verejnej správy MV SR, strategickým rozvojom dobrovoľníctva sa zaoberá ÚSV ROS a dobrovoľníctvo mládeže rieši MŠVVaŠ SR. Nakoľko ÚSV ROS presadzuje princípy otvoreného vládnutia, vrátane zapájania verejnosti do tvorby materiálov, aj tento proces bol realizovaný v zmysle spomenutých princípov. Cieľom participatívneho procesu prípravy aj tohto zákona bolo, za účasti mimovládnych neziskových organizácií a dotknutých aktérov štátnej správy, identifikovať problémy v praxi, navrhnúť vhodné úpravy legislatívy ako aj dohodnúť sa ohľadom nastavenia finančného mechanizmu na dlhodobú podporu dobrovoľníctva.⁴⁵

Na navrhovaní, príprave a realizácii participatívneho procesu sa podieľali dve zamestnankyne ÚSV ROS v spolupráci so zástupkyňou Platformy dobrovoľníckych centier a organizácií (ďalej len Platforma). Hlavnú procesnú a organizačnú zodpovednosť niesla jedna zo zamestnankýň ÚSV ROS a facilitačné činnosti či odborné podklady pripravovali spoločne, vrátane spoločného vedenia stretnutí pracovnej skupiny, ktorá v súvislosti s prípravou materiálu vznikla. Sekcia verejnej správy MV SR, ktorá bola zodpovedná za tvorbu pôvodného zákona o dobrovoľníctve z roku 2011, sa spolu so sekciou legislatívy a právnych služieb podieľali na príprave zákona v rámci realizácie legislatívneho procesu.

Verejnosť bola o príprave návrhu informovaná prostredníctvom predbežnej informácie zverejnenej 12. júla 2021. Do prípravy návrhu sa verejnosť mohla zapojiť formou zasielania pripomienok v termíne do 23. augusta 2021.⁴⁶ Predbežná informácia teda nebola zverejnená na začiatku procesu, ale dva roky po tom, ako bola k novele zostavená pracovná skupina. K predbežnej informácii neboli zaslané žiadne pripomienky. Správa o účasti verejnosti v rozsahu cca 1 strana má podobu voľného textu, v ktorom stručne popisuje zriadenie pracovnej skupiny a jej členov, nešpecifikuje však úroveň zapojenia verejnosti resp. „scenár“ podľa Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby politík.

Pri príprave zákona o dobrovoľníctve bola využitá obvyklá forma riadenej participácie a síce bola vytvorená už spomenutá pracovná skupina, ktorá pozostávala ako zo zástupcov relevantných ÚOŠS,⁴⁷ tak aj zo zástupcov samosprávy (ZMOS) či MNO, konkrétne Vidiecky parlament na Slovensku, Centrum dobrovoľníctva v Bratislave, Rada mládeže Slovenska,

⁴³ Predbežná informácia

⁴⁴ Predkladacia správa; Akreditácia bola navrhnutá ako overenie spôsobilosti v oblasti dobrovoľníckej činnosti. Podmienkou jej udelenia má byť napríklad aktívne vykonávanie dobrovoľníckej činnosti aspoň jeden rok pred podaním žiadosti, personálne zabezpečenie dobrovoľníckeho programu, systém evidencie dobrovoľníkov v organizácii, zverejnené transparentné informácie o voľných dobrovoľníckych príležitostiach či zavedený systém zaškolenia a prípravy dobrovoľníkov. Akreditovaným organizáciám MV SR umožní požiadať o poskytnutie dotácie, pričom akreditácia mala by slúžiť aj ako značka kvality pre dobrovoľnícke organizácie. O udelení i zrušení akreditácie má rozhodovať MV SR na návrh akreditačnej komisie v oblasti dobrovoľníctva.

⁴⁵ Rozhovor s respondentom

⁴⁶ Správa o účasti verejnosti

⁴⁷ MPSVaR SR, MK SR, MZ SR, MŽP SR, MF SR a MŠVVaŠ SR.

Centrum dobrovoľníctva v Banskej Bystrici, Centrum pre filantropiu, CARDO-Národné dobrovoľnícke centrum, Dobrovoľná požiarna ochrana (DPO), Slovenský olympijský a športový výbor.⁴⁸ Výber účastníkov z mimovládneho sektora bol realizovaný na základe toho, na ktoré z nich sa bude zákon priamo týkať, a teda je ich možné považovať za kľúčové v problematike dobrovoľníctva.⁴⁹ Prvým krokom, ktorý je možné považovať za súčasť procesu riadenej participácie, bolo vypracovanie analýzy problémov spojených s dobrovoľníctvom v aplikačnej praxi v spolupráci práve so spomenutými MNO, ktorá slúžila ako východiskový materiál. V nadväznosti na tento krok bolo zrealizovaných celkovo šesť 6 zasadnutí pracovnej skupiny⁵⁰ v priebehu viac ako ročného procesu.⁵¹

Predmetom prvého stretnutia bola predovšetkým komunikácia východísk témy dobrovoľníctva a popísanie problémov aplikačnej praxe. Vedenie pracovnej skupiny zadefinovalo aj hlavné ciele jej činnosti a síce analyzovať možné legislatívne zmeny a doplnenia zákona o dobrovoľníctve, ako aj iných právnych predpisov týkajúcich sa dobrovoľníctva a pripraviť návrh mechanizmu priamej štátnej podpory dobrovoľníckych programov. Okrem definovania základných atribútov tvorby materiálu, členovia pracovnej skupiny navrhli aj ďalšie subjekty, ktoré podľa ich názoru majú byť do procesu prípravy materiálu zapojené, išlo prevažne o ÚOŠS, s výnimkou zástupcov profesionálnych záchranárov a zástupcov samosprávnych krajov. Okrem účasti na pracovnej skupine mohli jej členovia zasielať podnety k obsahu pripravovanej novely aj elektronicky. Následne sa na ďalšom stretnutí diskutovali obsahové návrhy, ktoré vygenerovala pracovná skupina aj formou zasielania návrhov. Niektoré oblasti zákona si vyžiadali samostatné stretnutia, o ktorých boli ostatní členovia pracovnej skupiny informovaní a mohli sa ich zúčastniť.

Proces prípravy materiálu na viac ako rok prerušila pandémia COVID-19, čo si vyžiadalo aj posunutie termínu plnenia úlohy, ktorému bolo vyhovené.⁵² Ďalšie stretnutia prebiehali online vzhľadom na podmienky pandemického stavu v krajine. Pracovná skupina sa v priebehu roka rozšírila o ďalších členov z ÚOŠS aj MNO⁵³, ktorým boli na nasledujúcom stretnutí predstavené doteraz formulované návrhy. Tie spoločne prerokovali a odsúhlasené časti sekcia legislatívy MV SR pretavovala do paragrafového znenia. Podobne prebiehalo aj ďalšie stretnutie, na ktorom sa zúčastnili organizácie zamerané na dobrovoľníctvo, rozvojovú pomoc a spoluprácu.⁵⁴ Medzičasom bolo zrealizovaných aj niekoľko individuálnych stretnutí, o ktorých obsahu boli informovaní členovia pracovnej skupiny na piatom stretnutí v júni 2021. Predmetom tohto stretnutia bola aj otázka mechanizmu priamej štátnej podpory dobrovoľníckych programov. Diskutovalo sa o rôznych variantoch finančnej podpory (dotácia, fond) a členovia sa vyjadrovali k rôznym návrhom. Ďalšie stretnutia sa už nieslo v duchu prezentovania návrhov na zmeny pôvodného zákona o dobrovoľníctve priamo v paragrafovom znení ako aj predstavenia ďalšieho postupu finalizácie zákona. Zástupca sekcie legislatívy navrhol, aby sa po sfinalizovaní celého návrhu novely stretla pracovná

⁴⁸ Správa o účasti verejnosti

⁴⁹ Rozhovor so zástupcom ÚSV ROS

⁵⁰ Interná dokumentácia, ktorá nám bola sprístupnená, naznačuje, že stretnutí bolo viac.

⁵¹ Správa o účasti verejnosti

⁵² Šlo o úlohy B.9. a B.10. Akčného plánu Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2019 – 2020.

⁵³ MŠVVaŠ SR, MF SR SR, MV SR, Národné osvetové centrum, OZ Červený anjel, Dobrovoľná požiarna ochrana

⁵⁴ Konkrétne šlo o organizácie Človek v ohrození, ADRA a Slovak Aid.

skupina opäť a jednotlivé zmeny v zákone, resp. súvisiacich zákonoch ešte odhlasovala. Na predposlednom stretnutí, v októbri 2021, prítomní členovia jednohlasne odsúhlasili legislatívny návrh zmien. Novela zákona bola nakoniec predložená na rokovanie vlády až v marci 2022, teda o tri mesiace neskôr ako bolo pôvodne plánované z dôvodu potreby definitívneho riešenia finančný mechanizmu priamej štátnej podpory dobrovoľníckych programov, o čom boli členovia pracovnej skupiny oboznámení na poslednom stretnutí v decembri 2021.

Ako uviedla zástupkyňa ÚSV ROS, pomerne nízky počet pripomienok v rámci medzirezortného pripomienkového konania (59, z toho 10 zásadných) bol dosiahnutý aj vďaka kvalitnej a dôslednej komunikácii s jednotlivými aktérmi vrátane dotknutých rezortov počas celého participatívneho procesu.⁵⁵ V rámci MPK sa konali len tri rozporové konania, toho len jedno s MNO, konkrétne s Národnou radou občanov so zdravotných postihnutím (NROZP), kde bol rozpor odstránený.⁵⁶

Rozpor však sa nepodarilo odstrániť s MF SR, keďže predkladaná mala negatívny, rozpočtovo nezabezpečený vplyv na rozpočet verejnej správy. Celkový nárast výdavkov v súvislosti s novelou zákona o dobrovoľníctve bol vyčíslený na 473 842 eur každoročne, pričom tieto výdavky mali slúžiť na zriadenie a realizáciu finančného nástroja na podporu dlhodobých dobrovoľníckych programov. MF požadovalo tieto výdavky zabezpečiť v rámci schválených limitov výdavkov bez dodatočných požiadaviek na rozpočet verejnej správy.⁵⁷ V dôsledku tohto rozporu a faktu, že MF SR nevyčlenilo financie na dotačný mechanizmus, ktorý je podstatnou súčasťou novely zákon o dobrovoľníctve, sa proces schvaľovania materiálu opäť predlžoval.

V období od marca do septembra 2022 bolo zo strany ÚSV ROS realizovaných niekoľko aktivít za účelom získania finančných prostriedkov na dlhodobú podporu dobrovoľníckych programov. Aj platforma, ktorá združuje dobrovoľnícke centrá a organizácie poslala list premiérovi, v ktorom ho informovala o tom, že sa nepodarilo získať finančné prostriedky na podporu dobrovoľníctva, hoci novela zákona o dobrovoľníctve bola pripravená. Všetky tieto aktivity viedli k príslubu v neformálnej rovine a rozpor s MF SR sa nepodarilo odstrániť. Na konci septembra 2023 sa konalo zasadnutie Rady vlády pre MNO, kde Rada zákon podporila.⁵⁸ Následne bola novela predložená na rokovanie Legislatívnej rady vlády bez odstránenia spomínaného rozporu s MF SR, ktorú vláda dňa 11. novembra 2022 schválila a následne ju schválila vo februári 2023 aj NR SR.⁵⁹

⁵⁵ Rozhovor so zástupcom ÚSV ROS

⁵⁶ NROZP je občianskym združením organizácií tvorených občanmi rôznych druhov zdravotného postihnutia.

⁵⁷ Zápisnice z rozporových konaní.

⁵⁸ Rada vlády pre MNO v rámci svojej pôsobnosti zaujíma stanoviská a prijíma uznesenia k návrhom zákonov a iným všeobecne záväzným právnym predpisom, ako aj vládnym, rezortným a ďalším opatreniam nelegislatívnej povahy, ktoré môžu mať dosah na súčasný stav alebo rozvoj mimovládnych neziskových organizácií a občianskej spoločnosti.

⁵⁹ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=parlament-schvalil-komplexnu-novelu-zakona-o-dobrovolnictve

Prípadová štúdia 3: Zákon o integrovanom záchrannom systéme

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme vychádza z Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2022 a zo záväzkov deklarovaných v Programovom vyhlásení vlády SR. Potreba novelizácie zákona vyplývala zo zistení z analýzy súčasného stavu, ktorá bola vypracovaná sekciou krízového riadenia v rámci Koncepcie organizácie a rozvoja integrovaného záchranného systému do roku 2027. Zavážila aj skutočnosť, že pôvodný zákon z roku 2002 je už zastaralý a nerieši problémy praxe.⁶⁰ Z predkladacej správy vyplýva, že návrh zákona reaguje aj na potrebu prispôbenia legislatívneho prostredia pre implementáciu rozvojových a reformných opatrení vyplývajúcich z Plánu obnovy a odolnosti SR.

Spomínaná analýza súčasného stavu zistila, že je potrebné posilnenie pôsobnosti MV SR na strategickej úrovni riadenia a koordinácie záchranných zložiek integrovaného záchranného systému (ďalej len IZS). To zahŕňa napríklad dobudovanie súboru základných záchranných zložiek, ktorého súčasťou má byť Policajný zbor a záchranná zdravotná služba, zvýšenie odbornej úrovne jednotlivých zložiek IZS rozšírením odbornej prípravy a vytvorenie mechanizmu akreditácie ostatných záchranných zložiek. Navrhované znenie zákona tiež umožňuje vybudovať integrované bezpečnostné centrá. Majú to byť jedinečné pracoviská základných záchranných zložiek IZS a orgánov krízového riadenia na území kraja. Medzi ostatné záchranné zložky má pribudnúť Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá zabezpečuje plnenie neodkladných úloh v IZS počas udalostí, pri ktorých je ohrozené životné prostredie.⁶¹ Návrh zákona vytvára tiež legislatívne predpoklady pre zefektívnenie výchovnej a osvetovej činnosti vzťahu k verejnosti, vrátane stanovenia dlhodobej komunikačnej stratégie prezentovania IZS, jeho zložiek a čísel tiesňového volania.

Odborným gestorom návrhu novely zákona je sekcia krízového riadenia MV SR. Z formálneho hľadiska je možné za vecného gestora rovnako pokladať MZ SR vzhľadom k tomu, že obsahovo sa zákon dotýka nielen polície, hasičov a horskej záchrannej služby, ale aj záchrannej zdravotnej služby. Proces tvorby politiky vrátane zapojenia aktérov prostredníctvom pracovnej skupiny však organizovala a manažovala výlučne sekcia krízového riadenia s asistenciou odboru legislatívy sekcie legislatívy a právnych služieb MV SR, hoci MZ SR bolo súčasťou pracovnej skupiny.

Príprava materiálu

Za účelom prípravy návrhu zákona bola od februára 2022 zriadená pracovná skupina, v ktorej mali svojich zástupcov záchranné zložky, policajný zbor, hasičský záchranný zbor a hasičská záchranná služba. V neskorších fázach procesu sa zapojil aj Letecký útvar a Horská záchranná služba. Je dôležité podotknúť, že všetky vyššie uvedené subjekty patria pod štátnu správu a zástupcovia súkromného ani mimovládneho sektora do pracovnej skupiny prizvaní neboli. Ich absenciu zdôvodnil zástupca zodpovednej sekcie tak, že v úvodných fázach procesu neidentifikovali priamy vplyv novely na tieto sektory. To, že sa novelizačné body návrhu zákona budú týkať aj iných sektorov než aktérov z radov štátnej správy, sa podľa neho ukázalo

⁶⁰ Rozhovor s respondentom

⁶¹ <https://www.teraz.sk/slovensko/na-pripomienkovanie-predložili-reformu/663979-clanok.html>

až v priebehu rozporových konaní. V nich Hasičský a záchranný zbor (HaZZ) kategoricky požadoval zavedenie akreditačného systému pre tieto subjekty (v rámci tretieho sektora ide napríklad o dobrovoľnú požiarnu ochranu) za účelom garancie kvality poskytovaných služieb.

S týmito tvrdeniami zásadne nesúhlasil zástupca Združenia horských a ostatných záchranných systémov SR, ktorý dlhodobo pôsobí v oblasti dobrovoľných horských záchranných služieb. Systematické vylučovanie dobrovoľníckych záchranárov má podľa neho širšie historické súvislosti. V roku 2002 vznikol zákon o horskej záchrannej službe, ku ktorému organizácie venujúce sa dobrovoľnej záchrane neboli prizvaní. V jeho dôsledku došlo podľa neho k štiepeniu záchranárskych zložiek. Dôsledkom toho sú zásadné nedostatky v koordinácii záchranných služieb, pričom štátna horská služba sa snaží o monopol v oblasti záchranných zásahov. Dobrovoľní záchranári preto často nie sú volaní na zásahy ani v situáciách, kedy sa nachádzajú objektívne bližšie miestu nešťastia, v dôsledku čoho preukázateľne došlo k niekoľkým zbytočným úmrtiam.⁶² V tejto súvislosti sa dobrovoľní záchranári pokúšali o komunikáciu s ministrom vnútra ako aj s poslancami. Poukazovali na to, že úpravou systému by došlo k úspore verejných financií a k jeho efektívnejšiemu fungovaniu. Napriek prísľubu od štátneho tajomníka, že budú zahrnutí do vznikajúcej pracovnej skupiny pripravovaného zákona o IZS, sa tak nestalo. Podobne sa im nepodarilo podieľať sa na tvorbe súvisiacej koncepcie a akčného plánu.

Výber členov pracovnej skupiny podľa odborného gestora prebiehal tak, že ministerstvom identifikovaní kľúčoví aktéri boli požiadaní o nominovanie svojho zástupcu. Od februára 2022, kedy začala pracovná skupina pôsobiť, prebiehali rokovania, ktoré poverený zamestnanec MV SR opísal ako „extrémne náročné“. Členovia pracovnej skupiny mali podľa neho protichodné požiadavky, ktoré sa daná sekcia snažila „kompromisne zapracovať“. V apríli 2022 predložilo MV SR prvý text návrhu zákona, ohľadom ktorého však podľa povereného zamestnanca nedošlo medzi členmi pracovnej skupiny k zhode. Návrh bol prepracovaný a opätovne predstavený skupine v júli. Keďže ohľadom niektorých skutočností sa členovia pracovnej skupiny nedokázali dohodnúť, finálne rozhodnutie prišlo zo strany vedenia rezortu. Finálna podoba návrhu zákona bola pripravená až na konci augusta 2022. Po zásahu ministra bol materiál vo finálnej verzii neskôr predložený do legislatívneho konania v septembri 2022.

Napriek existencii participatívneho mechanizmu (pracovnej skupiny) nie je možné konštatovať, že by do tvorby návrhu zákona bola zapojená verejnosť v pravom zmysle slova. Všetky zúčastnené subjekty totiž patria pod štátnu správu. Správa o účasti verejnosti v tejto súvislosti uvádza, že verejnosť bola len informovaná. Predbežná informácia bola na portáli Slov-Lex zverejnená dňa 5. mája 2022, pričom verejnosť mohla zasielať podnety cca 1 mesiac (do 1. 6. 2022). Predkladateľ však uvádza, že k návrhu neprišli žiadne relevantné podnety.⁶³ Z komunikácie s gestorom politiky je zrejmé, že predbežnú informáciu považoval za „formu konzultácie s podnikateľským aj občianskym sektorom“. Absenciu pripomienok k predbežnej informácii si gestor vysvetľoval tak, že v predbežnej informácii popísaný návrh zákona neobsahoval žiadne vplyvy na občiansku spoločnosť. Neskôr však došlo ku zmene, keďže na základe požiadavky HaZZ sa do zákona zaviedol systém akreditácie dobrovoľníckych organizácií (jedná sa napríklad o dobrovoľných hasičov). Podrobnosti akreditácie v čase

⁶² Rozhovor s respondentom

⁶³ Správa o účasti verejnosti

písania tejto prípadovej štúdie neboli známe. Akreditácia má však predstavovať výraznú zmenu oproti súčasnému stavu, kedy koordináciu dobrovoľníckych záchranných zložiek zabezpečujú príslušné okresné úrady.

Na vplyvy na mimovládny sektor poukázal aj ÚSV ROS v rámci vnútrorezortného pripomienkového konania. Už spomínané organizácie dobrovoľných záchranárov zaslali svoje pripomienky netypicky, prostredníctvom mechanizmu VPK, ktoré je určené na pripomienkovanie medzi jednotlivými sekciami a inštitúciami v rámci MV SR. Podarilo sa im to vďaka osobným kontaktom s vedením ÚSV ROS, ktorý patrí pod MV SR a ako taký má právo zaslať pripomienky v rámci VPK. Podľa zástupcu Združenia horských a ostatných záchranných systémov síce gestor odpovedal na pripomienky, tie však neboli zapracované do konečného znenia zákona.⁶⁴

Návrh zákona bol do vnútrorezortného pripomienkového konania predložený 5. 9. 2022. Lehota na zaslanie pripomienok bola skrátená na 5 dní. Podobne bol návrh zákona predložený aj v skrátenom medzirezortnom pripomienkovom konaní z dôvodu „ohrozenia plnenia míľnika z Plánu obnovy a odolnosti SR“.⁶⁵ Napriek krátkej lehote k návrhu zákona prišlo 106 pripomienok, z toho 20 zásadných. Okrem štátnych inštitúcií zaslali pripomienky napríklad Združenie cestných dopravcov ČESMAD, Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ), hlavné mesto Bratislava a verejnosť, vrátane občianskeho združenia Červený anjel. Rozporové konania prebehli s RÚZ, hlavným mestom Bratislava, s inými ministerstvami a s Úradom vlády SR.

RÚZ vyjadrilo obavy, že mechanizmus akreditácie by mohol byť zneužitý pre nekalú hospodársku súťaž a obmedzenie konkurencie v prostredí podnikania. Po vzájomnom vysvetlení došlo k dohode na novom znení textu materiálu. Hlavné mesto Bratislava navrhlo začlenenie mestských polícií v sídle krajského operačného strediska do základných záchranných zložiek. Predkladateľ odmietol pripomienku s odôvodnením, že u základných záchranných zložiek sa ráta s celoslovenskou pôsobnosťou, čo mestská polícia nespĺňa. Na rozporovom konaní sa však účastníci dohodli na ďalšom rozvoji spolupráce v rámci IZS a rozpor bol tým pádom odstránený. K vyriešeniu nezrovnalostí došlo aj s MD SR a Úradom vlády SR. Rozpory sa však nepodarilo odstrániť s rezortmi financií a životného prostredia.⁶⁶ Napriek pretrvávajúcim rozporom bol v čase písania tohto textu návrh zákona predložený na rokovanie parlamentu.⁶⁷

Gestor politiky hodnotil ako slabšiu stránku procesu fakt, že vplyvy návrhu zákona na mimovládny sektor boli identifikované až v rozporových konaniach. Na druhej strane, z pohľadu zodpovednej sekcie, zúčastnení aktéri zastupujú aj záujmy dobrovoľníkov (napr. Hasičský a záchranný zbor zastupuje aj záujmy dobrovoľnej požiarnej ochrany. Respondent

⁶⁴ Interná dokumentácia ÚSV ROS a rozhovor s respondentom.

⁶⁵ Slov-Lex

⁶⁶ MF SR požadovalo, aby vplyvy obsiahnuté v návrhu zákona boli zabezpečené v rámci schválených limitov výdavkov na príslušné rozpočtové roky, bez dodatočných požiadaviek na štátny rozpočet. MŽP SR žiadalo v doložke vybraných vplyvov zohľadniť výdavky Slovenskej inšpekcie životného prostredia na zriadenie 13 nových štátnozamestnaneckých miest. Túto požiadavku označil predkladateľ za argumentačne neobhájiteľnú vzhľadom k faktu, že MŽP SR zo zákona nevyplývajú žiadne nové povinnosti.

⁶⁷ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9002>

z gestorskej sekcie považoval proces tvorby návrhu zákona za silne participatívny (z hľadiska vysokého vplyvu účastníkov na výsledný materiál), napriek tomu, že sa ho nezúčastnila verejnosť v pravom zmysle slova. Takmer rovnocenné postavenie účastníkov voči gestorovi politiky však viedlo k tomu, že zodpovedná sekcia potrebovala rozhodnutie ohľadom vysporiadania sa so spornými bodmi až z úrovne ministra.

Účastníci pracovnej skupiny považovali za najväčší problém procesu časový tlak, pod ktorým sa novela zákona o IZS pripravovala a nedostatok personálnych kapacít predkladateľa. Časový tlak bol podľa nich spôsobený dlhodobou nečinnosťou zodpovednej sekcie MV SR. Hoci väčšina z nich hodnotila úroveň diskusie na pracovnej skupine ako odbornú, vecnú a založenú na argumentoch, poukázali aj na to, že niektoré ich ambicióznejšie požiadavky boli do návrhu zapracované až po druhom prepracovaní. Prvá pracovná verzia návrhu podľa aktérov nespĺňala ani ciele a míľniky Plánu obnovy a odolnosti (ďalej len Plán) a až po konzultácii s Centrom projektového riadenia MV SR, ktoré riadi implementáciu Plánu bol návrh prepracovaný na dostatočne reformný. Nakoniec je dôležité zahrnúť aj hodnotenie aktérov, ktorí neboli do procesu tvorby novely prizvaní, hoci boli presvedčení o tom, že sa zásadne dotýka ich činnosti. V tomto prípade sa jedná o rôzne organizácie dobrovoľných záchranárov, ktoré – napriek viacerým pokusom o komunikáciu s MV SR – neboli súčasťou pracovnej skupiny. Z ich pohľadu hlas mimovládnych organizácií, resp. dobrovoľných záchranárov nebol vypočutý, keďže do procesu neboli nijakým spôsobom zahrnutí. Vyjadrili tiež zásadný nesúhlas s tvrdením predkladateľa, že ich záujmy sú zastúpené organizáciami, ktoré spadajú pod štátnu správu a spochybnili aj jeho ďalšie tvrdenia – napr. že od začiatku tvorby novely neboli zrejmé jej dopady na tretí sektor.

Prípadová štúdia 4: Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií

Zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií bol tvorený na základe dlhodobej požiadavky verejnej správy a občianskej spoločnosti na zvýšenie transparentnosti MNO a právnej istoty vo vzájomných vzťahoch. Reagoval predovšetkým na absenciu oficiálnych registrov občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom, a to vytvorením strešného registra pre všetky právne formy MNO.⁶⁸ Keďže takýto register dosiaľ neexistoval, viaceré dôležité údaje o MNO neboli verejne dostupné, ako napr. informácia o štatutároch. Navyše, existujúce registre MNO⁶⁹ neboli v minulosti navzájom prepojené a obsahovali údaje v rôznej kvalite.⁷⁰

Hlavným cieľom návrhu zákona teda bolo v prvom rade zriadenie registra MNO ako spoľahlivého, aktuálneho a jednotného zdroja o občianskych združeniach, odborových organizáciách, organizáciách zamestnávateľov, organizáciách s medzinárodným prvkom, neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, nadáciách a neinvestičných fondoch.⁷¹ Zámerom registra je, aby právne subjekty boli jednoznačne identifikované, čo umožní získať komplexné údaje na jednom mieste. Do nového registra sa

⁶⁸ V súčasnosti existuje v SR 5 právnych foriem MNO – občianske združenia, organizácie s medzinárodným prvkom, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, nadácie a neinvestičné fondy.

⁶⁹ Okrem občianskych združení a organizácií s medzinárodným prvkom mali ostatné právne formy MNO svoje čiastkové registre.

⁷⁰ Predbežná informácia

⁷¹ Tamtiež

povinne pre všetky formy MNO budú zapisovať a priebežne aktualizovať údaje ako názov, sídlo, IČO, štatutár, stanovy, atď.). Organizácie, ktoré nebudú mať uvedené vyžadované údaje, dostanú prechodný čas po účinnosti tohto zákona na to, aby ich doplnili. Dovtedy však nebudú môcť čerpať žiadne verejné zdroje (napr. štátne dotácie alebo 2% z dane). Všetkým MNO sa tiež umožní získať oficiálny výpis z registra, čo je novinkou pre občianske združenia a organizácie s medzinárodným prvkom.⁷² Významným prvkom zákona o registri je aj rozdelenie MNO do 10 všeobecne prospešných oblastí na základe predmetu ich nosnej činnosti.⁷³

Príprava paragrafového znenia

Diskusie o príprave zákona o registri siahajú približne do roku 2012, hoci o problémoch spojených s transparentnosťou mimovládneho sektora sa diskutovalo už predtým. Spomínané problémy reflektovala aj prvá Koncepcia pre rozvoj občianskej spoločnosti do roku 2020. Jej Akčný plán na roky 2012-2013⁷⁴ obsahoval okrem iného aj úlohy zmapovať potreby neziskového sektora vo vzťahu k legislatíve týkajúcej sa zakladania a fungovania rôznych typov MNO, a v prípade potreby navrhnúť riešenia, ktoré budú viesť k zefektívneniu fungovania registrov MNO. Tieto úlohy boli uložené Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS), ktorý vznikol v roku 2011.⁷⁵ V období krátko po svojom vzniku bol úrad personálne poddimenzovaný, mal 5 zamestnancov, a neexistovala ani rozvinutá spolupráca s inými sekciami v rámci MV SR.⁷⁶ Z vyššie uvedených dôvodov sa prípravu zákona o registri rozhodli zveriť externej firme.

Prvý ucelený návrh zákona o registri MNO bol vypracovaný advokátskou kanceláriou GARANT PARTNER legal s.r.o., ktorá bola vybraná v procese verejného obstarávania.⁷⁷ Podľa viacerých zainteresovaných odborníkov bol však tento návrh problematický, keďže zasahoval do zákonov, ktoré upravujú jednotlivé formy neziskových organizácií.⁷⁸ Po páde vlády Ivety Radičovej v roku 2012 došlo k odstúpeniu Filipa Vagača z postu splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti a jeho nástupcom sa stal Martin Giertl. Prípravou návrhu zákona o registri bol poverený priamo ministrom vnútra Róbertom Kaliňákom. Po oboznámení sa s návrhom advokátskej kancelárie ho nový splnomocnenec vyhodnotil ako príliš rozsiahly a politicky nepriechný. Návrh by totiž priniesol zmenu základných podmienok existencie MNO a premenovanie občianskych združení na spolky, čo mohlo v mimovládnom sektore vyvolať veľký odpor. Navyše, M. Giertl bol presvedčený o potrebe zapojenia tých sekcií MV SR, ktoré majú v kompetencii registráciu mimovládnych organizácií a disponujú poznatkami a skúsenosťami z praxe.⁷⁹

ÚSV ROS následne nadviazal spoluprácu so sekciou verejnej správy (konkrétne s odborom všeobecnej vnútornej správy) a sekciou legislatívy a právnych služieb na MV SR (ďalej len

⁷² https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=verejna-diskusia-navrh-zakona-o-registri-mno

⁷³ https://www.minv.sk/?ros_legislativa_register

⁷⁴ https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/akcne_plany/2012-2013-akcny-plan.pdf

⁷⁵ https://www.minv.sk/?ros_my

⁷⁶ Rozhovor s respondentom z ÚSV ROS

⁷⁷ Výzva na predloženie ponuky na zákazku pre vytvorenie registra sa dodnes nachádza na webovej stránke úradu: https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=verejne-obstaravanie-zakon-o-centralnom-registri-mno

⁷⁸ Rozhovory s respondentmi z ÚSV ROS

⁷⁹ Tamtiež

sekcia legislatívy), kde vznikla pracovná skupina zložená zo zástupcov dotknutých rezortov. Okrem MV SR sa stretnutí zúčastňovali aj zástupcovia rezortu financií a spravodlivosti.⁸⁰ Diskusie k návrhu zákona o registri prebiehali súbežne aj na pôde Rady vlády SR pre MNO (ďalej aj Rada vlády), hoci nemala svojho zástupcu v pracovnej skupine a jej rokovania sa nezúčastňovala. Podnety Rady vlády však boli prenášané na pôdu pracovnej skupiny splnomocnencom Martinom Giertlom.⁸¹ Zástupca Rady vlády na jednej strane vyjadril nespokojnosť s tým, že Rada vlády nebola priamo prizvaná k tvorbe zákona o registri účasťou v pracovnej skupine, na druhej strane uznal, že ich pripomienky a podnety boli vo finálnom návrhu zohľadnené.⁸² To, že návrh zákona o registri bol upravený podľa ich požiadaviek dokladá aj fakt, že Rada vlády návrh formálne schválila a odporučila na ďalší legislatívny proces.⁸³ Výsledkom zasadnutí pracovnej skupiny bol návrh paragrafového znenia zákona o registri pod taktovkou sekcie legislatívy MV SR. Verejnosť mohla do procesu prípravy zákona o registri vstúpiť až následne.⁸⁴ Tento fakt obhajovali predkladatelia tým, že verejnosti potrebovali predstaviť konkrétny návrh, ku ktorému by sa mohla vyjadrovať. Podľa splnomocnenca Martina Giertla do pracovnej skupiny nemohli prizvať zástupcov všetkých dotknutých inštitúcií, „pretože by bola nekonečná“. Zdôraznil však, že s výsledným návrhom boli nakoniec spokojné všetky zainteresované strany.

Príprava, plánovanie a priebeh participatívneho procesu

Hoci po formálnej stránke možno v tomto prípade za gestorov pokladať rovnako ÚSV ROS ako aj sekciu verejnej správy na MV SR, po obsahovej stránke bol za materiál zodpovedný predovšetkým ÚSV ROS, ktorý rozhodoval aj o tom, akú podobu bude mať zapojenie verejnosti. Inovatívnosť procesu bola zrejmá aj z vyjadrenia zástupcu sekcie verejnej správy, podľa ktorého to bol prvý proces prípravy zákona, ktorý bol v rámci ich sekcie otvorený aj voči verejnosti.

Cieľom participatívneho procesu bolo podľa zástupcov ÚSV ROS predovšetkým redukovať obavy na strane mimovládneho sektora, ktoré mohli vzniknúť z toho, že MV SR vstupuje do regulácie neziskového sektora. Sám splnomocnenec pôsobil v minulosti v mimovládnom sektore a podľa vlastných slov vedel odhadnúť, ako budú mimovládne organizácie reagovať. Okrem toho, ÚSV ROS si bol vedomý toho, že participatívny proces umožní dotknutým organizáciám priniesť podnety z aplikačnej praxe, upozorniť na niektoré problémy, a teda v konečnom dôsledku vylepšiť samotný zákon a zabezpečiť jeho hladšiu implementáciu. Dizajn participatívneho procesu volil gestor na základe čiastkových cieľov, ktoré chcel dosiahnuť, t. j. vyzbierať pripomienky, informovať zainteresovanú verejnosť a vypočuť si ich názory a prípadné obavy. Zároveň treba pripomenúť, že v čase prípravy tohto zákona bola participácia na Slovensku relatívne novou témou predovšetkým v prostredí štátnej správy a ani samotný úrad nemal také poznanie a možnosti z hľadiska personálnych kapacít, aké v súčasnosti.⁸⁵

⁸⁰ Presné zloženie pracovnej skupiny nie je možné spoľahlivo zrekonštruovať, pretože zápisnice zo stretnutí ani prezenčné listiny nám neboli sprístupnené.

⁸¹ Rozhovor s respondentom z ÚSV ROS

⁸² Rozhovor so zástupcom Rady vlády SR pre MNO

⁸³ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=navrh-zakona-o-registri-mimovladnych-neziskovych-organizacii-schvalila-vlada-sr

⁸⁴ Pracovná skupina sa skladala výlučne z členov z radov štátnej správy.

⁸⁵ Rozhovor s respondentom z ÚSV ROS

Na identifikáciu stakeholderov neboli podľa predkladateľov potrebné sofistikované metódy, keďže prirodzenou cieľovou skupinou bol samotný neziskový sektor. Ďalšími zainteresovanými aktérmi boli subjekty zodpovední za registráciu MNO. Okrem spomínanej sekcie všeobecnej verejnej správy na MV SR sú to aj okresné úrady v rámci krajov a Rada vlády. V rámci participatívneho procesu návrh zákona ÚSV ROS prezentoval na workshopoch a ďalších podujatiach, napríklad na Týždni otvoreného vládnutia. Predkladatelia využili šancu predstaviť materiál aj na interných stretnutiach v rámci dotknutých aktérov štátnej správy, napr. na MV SR v rámci porady okresných riaditeľov. Okrem toho, v priebehu troch rokov prípravy návrhu zverejňoval úrad veľké množstvo informácií na svojej webstránke, ktoré sú dohľadateľné aj v súčasnosti. Web obsahuje harmonogram seminárov a workshopov,⁸⁶ prezentácie z podujatí, najčastejšie otázky a odpovede o novom registri,⁸⁷ informácie o možnostiach zapojiť sa do procesu formou pripomienkovania zdieľaného online dokumentu⁸⁸ a priebežne aktualizované informácie o aktuálnom štádiu legislatívneho procesu. Verejná diskusia teda bola umožnená aj vďaka zverejneniu pracovnej verzie materiálu s možnosťou vkladať komentáre a pripomienky, resp. ich zasielaním priamo na e-mail povereného zamestnanca ÚSV ROS. Zber pripomienok prebehol od 29. 12. do 29. 2. 2016. V predbežnej informácii predkladateľ deklaroval, že v procese neformálneho pripomienkovania pred MPK boli všetky podnety posúdené a v prípade ich zamietnutia dostali pripomienkujúce subjekty a verejnosť zdôvodnenie, prečo neboli akceptované. To však zároveň poukazuje na to, že predbežná informácia bola zverejnená až po ukončení participatívneho procesu.

Príležitosť priamo diskutovať s predkladateľmi návrhu mala verejnosť na podujatiach, ktoré sa konali po celom Slovensku. V priebehu jesene 2015 totiž absolvoval ÚSV ROS sériu 8 workshopov v krajských mestách, v rámci ktorých predstavil základné tézy zákona a diskutoval o nejasnostiach a pripomienkach. Je potrebné podotknúť, že workshopy neboli sústredené len na prezentáciu a pripomienkovanie zákona o registri, keďže ÚSV ROS v rámci nich prezentoval aj iné výstupy a aktivity v rámci svojich projektov. Z rozhovorov s organizátormi vyplynulo, že účelom workshopov bolo predovšetkým informovať verejnosť, vysvetliť jej logiku fungovania nového registra a upokojiť ich prípadné obavy. Zber pripomienok teda nebol ich primárnym cieľom. Zástupcovia ÚSV ROS konštatovali, že po tom, ako sa im podarilo upokojiť prvotné obavy, účastníci stretnutí diskutovali skôr o problémoch, na ktoré narážajú vo svojom fungovaní, než o samotnom registri.⁸⁹ Prezentácie návrhu zákona o registri sa tak stali dobrou platformou na diskusiu o ďalších témach, ktoré trápia alebo zaujímajú mimovládny sektor a organizácie po celom Slovensku.

Sprievodná dokumentácia a medzirezortné pripomienkové konanie

Predbežná informácia bola zverejnená na portáli Slov-Lex až vo februári 2017, t. j. niekoľko rokov po začatí procesu prípravy zákona. Toto omeškanie gestor zdôvodňoval tým, že materiál bol pripravený skôr, než vstúpil do platnosti zákon o tvorbe právnych predpisov, ktorý ukladá povinnosť zverejniť predbežnú informáciu. Na druhej strane, spomenutý zákon nadobudol

⁸⁶ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=harmonogram-seminarov-k-zakonu-o-registri-mno-aktualizacia-27-02-2019

⁸⁷ https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/legislativne_aktivity/Zakon-o-registri-MNO_Casto-kladene-otazky_2019-02-06.pdf

⁸⁸ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=verejna-diskusia-navrh-zakona-o-registri-mno

⁸⁹ Svedčia o tom aj nasledujúci výrok zástupcu ÚSV ROS: „Keď mimovládky pochopili, že sa im nikto nechystá škodiť, viac riešili iné témy.“

platnosť od 19. 12. 2015,⁹⁰ predbežná informácia teda objektívne mohla byť zverejnená skôr, než v roku 2017. V rozhovoroch jeden z predkladateľov uviedol, že existovali dve verzie PI, pričom pôvodná bola neskôr nahradená prepracovanejšou verziou.⁹¹ V správe o účasti verejnosti gestor využil jej formalizovanú verziu, pričom deklaroval využitie scenára č. 2 podľa Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík. Ako predpokladaný termín pripomienkového konania bol v predbežnej informácii uvedený január 2017, avšak reálne sa konalo takmer o rok neskôr, začiatkom roka 2018. Zdržania v procese boli podľa zástupcov ÚSV ROS spôsobené predovšetkým snahou naprogramovať register a prepojiť ho s registrom právnických osôb.

Po zapracovaní pripomienok verejnosti bol návrh zákona predložený do medzirezortného pripomienkového konania (MPK), ktoré sa konalo od 3. do 23. januára 2018. V rámci neho bolo k návrhu zákona vznesených celkovo 235 pripomienok, z ktorých bolo 61 zásadných. Zásadné pripomienky uplatnilo 18 inštitúcií.⁹² Spracovanie a vyhodnotenie pripomienok prebiehalo taktiež v pracovnej skupine prostredníctvom vzájomných diskusií medzi ÚSV ROS a zodpovednými sekciami MV SR. Rozporové konania prebehli vo februári roku 2018. Ich počet zamestnanec ÚSV ROS odhadol na 10 až 20 – rokovania prebehli napríklad s Konfederáciou odborových zväzov SR (KOZ), Združením samosprávnych krajov SK8 a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS). Napriek náročnosti niektorých rozporových konaní vo všetkých prípadoch podarilo dospieť k dohode a zákon sa predkladal na vládu bez rozporu.⁹³ Za zmienku stojí aj to, že návrh schválili uznesením Rada vlády,⁹⁴ a súhlasné stanovisko vydala aj Komora pre MNO.⁹⁵ Zákon bol schválený Vládou SR 22. augusta 2018.⁹⁶ Do parlamentu bol predložený vtedajšou ministerkou vnútra Denisou Sakovou v podobe, v akej ho vypracovalo MV SR a ÚSV ROS v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami. Splnomocnenec vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti Martin Giertl vylúčil akékoľvek politické tlaky alebo externé zásahy.⁹⁷

Zákon bol parlamentom schválený v novembri 2018 s účinnosťou od 1. januára 2019. Za návrh zákona hlasoval mimoriadne vysoký počet poslancov, konkrétne 144 zo 147. Predkladatelia sa domnievajú, že podpora poslancov (vrátane opozičných) svedčí o tom, že návrh zákona bol kvalitne pripravený a prešiel širokou diskusiou v prostredí mimovládnych neziskových organizácií, tak aj v rámci príslušných výborov a samotného pléna NR SR. Nový register mal byť vybudovaný a uvedený do prevádzky do dvoch rokov, k spusteniu došlo 1. 1. 2021. Problémy v implementácii z hľadiska technickej realizácie neskôr spôsobila výmena ministerky na MIRRI SR po zmene vlády v roku 2020, ktorá viedla k zastaveniu financovania niektorých

⁹⁰ <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-400>

⁹¹ K predbežnej informácii prišla jedna pripomienka od Slovenskej lekárskej komory, ktorá požadovala, aby stanoviskové organizácie v zdravotníctve boli doplnené medzi mimovládne neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby.

⁹² https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=uradny-spravodaj-7-tyzden-2018

⁹³ Dokumentácia k rozporovým konaniam nebola sprístupnená.

⁹⁴ https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rada_vlady_pre_mno/rokovania/2018/register_hlasovanie_per_rollam/RV%20MNO_21-08-2018_Uznesenie%20c.%204_Register%20MNO.pdf

⁹⁵ Komora pre MNO je súčasťou Rady vlády SR pre MNO.

⁹⁶ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=navrh-zakona-o-registri-mimovladnych-neziskovych-organizacii-schvalila-vlada-sr

⁹⁷ Rozhovor so zástupcom ÚSV ROS

projektov zo štrukturálnych fondov EÚ.⁹⁸ Register musel byť následne naprogramovaný z interných kapacít. Podľa respondenta zo sekcie verejnej správy zostalo na jeho naprogramovanie málo – približne pol roka. Preto sa upustilo od niektorých predstáv a nový register bol vytvorený tak, aby spĺňal iba minimálne požiadavky vyplývajúce zo zákona.⁹⁹

Po tom, ako bol zákon o registri MNO schválený v parlamente, ÚSV ROS spolu so sekciou verejnej správy MV SR zorganizoval informačné semináre, ktoré prebehli v ôsmich krajských mestách od februára do marca 2019. Semináre boli určené primárne zamestnancom okresných úradov v rámci krajov, ktoré sú taktiež registračnými úradmi. Podľa informácií od organizátorov sa na nich zúčastnili aj zástupcovia mimovládneho sektora. Hlavným cieľom seminárov bolo podľa zástupcov ÚSV ROS „predísť zmätku pri implementácii zákona“, keďže „úradníci samospráv sú už unavení z toho ako sa neustále pripravuje nová legislatíva, v ktorej sa už nikto poriadne nevyzná“. O novom zákone ÚSV ROS ďalej informoval aj na svojej webstránke, napríklad zverejnením najčastejších otázok a odpovedí k registru.¹⁰⁰ O semináre bol vysoký záujem najmä v Bratislave, kde ÚSV ROS dokonca musel uzavrieť registráciu na podujatie vzhľadom k naplneniu počtu účastníkov a obmedzenej kapacity miestnosti.¹⁰¹ Účastníci boli na podujatiach informovaní aj o možnosti kontaktovať vybraných zamestnancov ÚSV ROS a MV SR v prípade, ak majú otázky alebo potrebujú pomôcť či poradiť. Títo zamestnanci v rozhovoroch potvrdili, že zaznamenali viacero podobných žiadostí, a že sa vždy snažili volajúcim asistovať napríklad poskytovaním ďalších informácií alebo zaslaním tlačiva.¹⁰²

Je evidentné, že návrh zákona o registri bol prijatý s vysokou mierou súhlasu zo všetkých zainteresovaných strán a ani počas zberu dát sme nenarazili na žiadny subjekt alebo predstaviteľov z radov verejnosti, ktorí by s jeho obsahom zásadne nesúhlasili. Na druhej strane, vyskytli sa hlasy poukazujúce na to, že proces tvorby tohto zákona nie je možné označiť za „ukážkový príklad participácie“, keďže verejnosť mohla do procesu vstúpiť až v momente, kedy už bolo hotové paragrafové znenie. Zástupca Rady vlády SR pre MNO označil zákon o registri za vzácny príklad toho, že niekedy aj nie úplne otvorený alebo vzorový proces participácie môže viesť ku kvalitnému výsledku. Výrazne nižšie kapacity pri programovaní registra sa podľa niektorých respondentov podpísali pod jeho zhoršenú užívateľskú prívetivosť a funkčnosť. Je preto otázne, či register splnil očakávania neziskového sektora. Zástupcovia MNO explicitne vyjadrili nespokojnosť s faktom, že sú nútení niektoré informácie a potvrdenia štátu dodávať opakovane, a že v ideálnom prípade by práve register mal slúžiť na to, aby si štát dokázal tieto informácie dohľadať na jednom mieste.¹⁰³ V súčasnosti je úprava zákona o registri jednou z úloh v Akčnom pláne Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2022 – 2026, hoci formulácia tejto úlohy nešpecifikuje, o aké požadované zmeny sa jedná.

⁹⁸ Projekt Informačného systému registra MNO mal byť financovaný z Operačného programu Integrovaná infraštruktúra. Zdroj: https://domov.sme.sk/c/20733214/ministerstvo-vnutra-ohlasilo-zriadenie-jednotneho-registra-pre-treti-sektor.html?ref=w_neprehl

⁹⁹ Rozhovor s respondentom z MV SR

¹⁰⁰ https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/legislativne_aktivity/Zakon-o-registri-MNO_Casto-kladene-otazky_2019-02-06.pdf

¹⁰¹ https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=harmonogram-seminarov-k-zakonu-o-registri-mno-aktualizacia-27-02-2019

¹⁰² Rozhovory s respondentmi z ÚSV ROS a sekcie verejnej správy MV SR

¹⁰³ Rozhovor so zástupcom Rady vlády SR pre MNO

Ministerstvo spravodlivosti SR

Autori: Samuel Čevela, Tomáš Winkler, Alexandra Poláková Suchalová

Prípadová štúdia 1: Novela zákona o obetiach trestných činov

Novela Zákona o obetiach trestných činov z roku 2021¹⁰⁴ sa pripravovala na pôde Ministerstva spravodlivosti SR v roku 2020. Predmetom novelizácie boli štyri hlavné body:

- Rozšírenie možnosti žiadať o odškodnenie za nemajetkovú ujmu zo strany obete domáceho násillia.
- Zmena prístupu k odškodňovaniu, aby kompenzáciu obeti poskytoval štát čo najskôr, teda ihneď po začatí trestného stíhania a nie až po právoplatnosti rozsudku. Zároveň sa zodpovednosť za vymáhanie odškodného neprenáša na obeť, ale ostáva štátu.
- Založenie intervenčných centier pre obete domáceho násillia, úprava ich spolupráce s Policajným zborom SR a zmena financovania subjektov akreditovaných na pomoc obetiam trestných činov.
- Úprava odbornej prípravy zamestnancov v justícii, prokuratúre a polícii na prácu s obeťami domáceho násillia. Aplikačná prax totiž ukázala, že vzdelávanie v týchto oblastiach nebolo doteraz dostatočne zabezpečené.

Boj proti domácejmu násilliu a ochrana obetí je súčasťou Programového vyhlásenia vlády SR. Výraznejšiu pozornosť táto téma získala kvôli narastajúcemu počtu prípadov domáceho násillia v súvislosti s opatreniami počas pandémie COVID-19. Na problematiku domáceho násillia aktívne poukazovala vo svojich vyhláseniach aj prezidentka Zuzana Čaputová, ktorá tému od počiatkových príprav legislatívnych zmien politicky pokrývala.¹⁰⁵ Podpora prezidentky, zahrnutie témy do PVV, priaznivé politické prostredie a urgentnosť problému v čase prípravy novelizácie dopomohlo Ministerstvu spravodlivosti k pomerne hladkému priebehu prípravného a schvaľovacieho procesu.

Pri voľbe opatrení vychádzalo MS SR z analytického dokumentu „Právny a odborný rámec zriaďovania a fungovania siete intervenčných tímov“¹⁰⁶, ktorý popisuje prax intervencie v prípadoch domáceho násillia v medzinárodnom kontexte a hodnotí vhodnosť a účinnosť rôznych riešení. Ako najvhodnejší model pre prostredie Slovenska navrhuje tento dokument intervenčné centrá. V Nitrianskom kraji pritom už existovala snaha o zavedenie modelu intervenčného centra z iniciatívy Centra Slniečko, ktorá sa pokúšala nadviazať spoluprácu s Krajským riaditeľstvom Policajného zboru SR v Nitre na základe memoranda. Podľa stanoviska vedenia PZ SR však nebolo možné v súlade s platnou legislatívou takúto spoluprácu nadviazať, z čoho vyplynula nutnosť zmeny legislatívy.

Zmena filozofie odškodňovania obetí bola v rámci MS SR interne diskutovaná ešte pred začatím prác na predmetnej novelizácii, avšak konkrétna podoba úpravy vyplynula z participatívne pripravených odporúčaní Európskej komisie v publikácii „Strengthening

¹⁰⁴ <https://www.Slov-Lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2021/217/20210701.html>

¹⁰⁵ <https://www.prezident.sk/article/domace-nasilie-nemozno-podla-prezidentky-ignorovat-ani-zlahcovat/>

¹⁰⁶ https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/07/Východisková-analýza_Intervenčné-centrá.pdf

Victims' Rights: From Compensation to Reparation".¹⁰⁷ Do jej tvorby boli zapojené okrem organizácií venujúcich sa pomoci obetiam aj samotné obete trestných činov.

Opis procesu tvorby a formáty práce so zapojenými aktérmi

V nadväznosti na rastúce množstvo prípadov domáceho násilia počas pandémie boli na podnet prezidentky zvolané v máji a júni 2020 okrúhle stoly. Zúčastnili sa ich zástupcovia Ministerstva spravodlivosti SR, Policajného zboru SR a subjektov akreditovaných na pomoc obetiam trestných činov, ktoré sa venujú pomoci obetiam domáceho násilia. MS SR bezprostredne po týchto stretnutiach vydalo 3. 7. 2020 predbežnú informáciu¹⁰⁸ a odoslalo ju akreditovaným subjektom, aby ich informovalo o začiatku prác na novelizácii. Motiváciou na čo najskoršie zverejnenie predbežnej informácie bola nutnosť dodržiavania lehoty pred začiatkom predbežného pripomienkového konania.

Po vydaní predbežnej informácie začalo MS SR interne spracovávať prvý draft na základe analytických podkladov. Ten slúžil ako základ pre diskusiu so subjektmi zapojenými do tvorby tejto politiky. Tých MS SR vyberalo na základe znalostí o tom, kto sa danej téme venuje a má skúsenosti s inštitucionálnou pomocou obetiam domáceho násilia. Draft MS SR poskytlo akreditovaným subjektom v dodatočnom predstihu približne dvoch týždňov pred stretnutím. Po ňom MS SR prvotný draft upravilo a pokračovalo v konzultáciách s PZ SR a s Koordinačno-metodickým centrom pre rodovo podmienené a domáce násilie (ďalej KMC). Ministerstvo zároveň požiadalo akreditované subjekty o vyčíslenie predpokladaných nákladov na chod intervenčného centra v prípade, že by ich kompetencie boli porovnateľné s obdobnými organizáciami v Rakúsku a Českej republike. Stretnutia s účastníkmi prebiehali online, vzhľadom na protipandemické opatrenia a na skutočnosť, že akreditované subjekty sú rozmiestnené po celom Slovensku.

Okrem skupinovej práce s akreditovanými subjektami MS SR spolupracovalo na príprave materiálu so zapojenými aktérmi aj jednotlivo. Individuálne konzultácie prebiehali v rámci nastavenia koordinácie predovšetkým so zástupcami PZ SR a KMC, vynechané však neboli ani samotné akreditované subjekty. V prípade nutnosti s nimi gestor priebežne komunikoval prostredníctvom e-mailu, online stretnutí alebo telefonicky.

Relevantné výstupy z individuálnych konzultácií, najmä s KMC a PZ SR, Ministerstvo spravodlivosti zapracovalo do návrhu, ktorý v septembri 2020 prediskutovalo na okrúhlom stole s akreditovanými subjektami. Individuálna komunikácia so zapojenými aktérmi však prebiehala vo všetkých fázach prípravy a schvaľovania materiálu, ako aj po jeho schválení v evaluačnej fáze. V rámci nej sa konajú stretnutia vo forme okrúhlych stolov s intervenčnými centrami operatívne doteraz:

„Robievame stále tie okrúhle stoly a aj sa s tými aktérmi naďalej stretávame individuálne. Operatívne s nimi spolupracujeme. Oni nám dávajú aj ďalšie podnety. Nielen k tej téme domáceho násilia, ale napríklad aj o skúsenostiach o spolupráci s inými zložkami. Napríklad doteraz sme až tak nevnímali civilné konania, ale teraz, ako sme absolvovali také kolečko po tých intervenčných centrách, tak sme zistili, že v praxi

¹⁰⁷ https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/strengthening_victims_rights_-_from_compensation_to_reparation_rev.pdf

¹⁰⁸ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/127>

sa do veľkej miery stretávajú s vecami, ktorá sa týkajú civilných konaní a nie len trestných.“

Materiál so zapracovanými pripomienkami a výpočtom predpokladaných nákladov bol predložený na PPK koncom septembra 2020. Po zapracovaní pripomienok z PPK ministerstvo predložilo materiál 9. 10. 2020 do MPK, ktoré prebiehalo do 30. 10. 2020.¹⁰⁹ Materiál pripomienkovalo pomerne malé množstvo subjektov (11 vrátane pripomienok označených ako „verejnosť“). Väčšina pripomienok bola legislatívno-technického charakteru. Výraznejšie vecné pripomienky mali najmä MV SR, MPSVaR SR a nezisková organizácia Fenestra. Tá v procese vystupovala ako jeden z akreditovaných subjektov, s ktorým MS SR materiál konzultovalo aj počas predošlých fáz prípravy materiálu.

Pripomienky rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny boli zamerané najmä na nutnosť zosúladenia pojmu „krízová intervencia“ so Zákomom o sociálnych službách.¹¹⁰ Ministerstvo vnútra v rámci MPK žiadalo doplniť do návrhu zákona zdieľanie informácií o obetiach informačným kanceláriám pre obete trestných činov v pôsobnosti Ministerstva vnútra. Túto požiadavku MS SR zamietlo. Pripomienky od organizácie Fenestra mali charakter zmien v návrhu, ktoré by reflektovali realizovateľnosť v aplikačnej praxi. Šlo napríklad o predĺženie lehoty vykázania násilnej osoby z 10 na 14 dní. Niektoré pripomienky organizácie Fenestra MS SR vyhodnotilo ako presahujúce vecné intencie návrhu alebo realisticky nevykonateľné.

Po vyhodnotení MPK prebehla ešte jedna diskusia pri okrúhlom stole. Tú však nezvolalo samotné ministerstvo, ale jeden zo zapojených aktérov. Témou stretnutia boli otázky týkajúce sa systému financovania budúcich intervenčných centier. Stretnutie sa teda netýkalo obsahu samotného predkladaného materiálu, ale jeho následnej implementácie.

Gestor a jeho úloha

Materiál novely zákona o obetiach trestných činov na pôde MS SR pripravovala sekcia ľudských práv. Zaujímavosťou je, že ide o jediný organizačný článok MS SR okrem sekcie legislatívy, ktorý má kompetenciu vytvárať vlastnú legislatívu. Vzhľadom na presah témy do agendy ostatných súčastí ministerstva – najmä odškodňovanie obetí – bola formálnym gestorm legislatívneho procesu práve sekcia legislatívy. Samotná príprava materiálu a sprievodnej dokumentácie vrátane predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti však ostala v rukách sekcie ľudských práv. Tá spolupracovala aj so sekciou ekonomiky, ktorá vypočítala finančné náklady na pokrytie navrhovaných opatrení. V oblasti zabezpečenia pokrytia týchto nákladov sekcia ľudských práv komunikovala aj s kanceláriou Prezidentky SR, ktorá v prospech navrhovaných opatrení poskytla svoju politickú kapacitu pri komunikácii s Ministerstvom financií SR.

Sekcia ľudských práv si uvedomovala urgentnosť problému a kontext vplyvu protipandemických opatrení na rozpočet. Preto bolo v jej záujme schválenie materiálu v čo najkratšom možnom. Z toho dôvodu bola sekcia ľudských práv zodpovedná za koordináciu s aktérmi na rôznych úrovniach. Okrem už opísanej kooperácie s inými sekciami MS SR bola

¹⁰⁹ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/449/pripomienky/zobraz>

¹¹⁰ <https://www.Slov-Lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/448/20090101.html>

totiž nutná aj spolupráca s ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy. Úzka spolupráca prebiehala najmä s MV SR, konkrétne s Prezidiom Policajného zboru SR.

Počas prípravy materiálu prebiehala zo strany gestora aj intenzívne spolupráca s akreditovanými subjektami, pri ktorých bol potenciál na to, aby sa stali intervenčnými centrami na pomoc obetiam domáceho a rodovo podmieneného násillia. Tie mali rôzne predstavy o tom, čo a v akom rozsahu by malo byť v novelizácii zahrnuté a odlišnosti sa vyskytovali aj pri otázke financovania aktivít intervenčných centier. Koordinácia s intervenčnými centrami pokračuje zo strany sekcie ľudských práv naďalej. Po začatí platnosti novely prebieha v rámci evaluačnej fázy zber problémov súvisiacich s chodom intervenčných centier. Podnety nezasahujú nutne iba do zákona o obetiach trestných činov, ale aj do iných zákonov, prípadne tieto nedostatky môžu byť riešené iba zmenou aplikačnej praxe. V takom prípade sekcia ľudských práv komunikuje s PZ SR a zabezpečuje prenos informácií akreditovaných subjektov.

Prípadová štúdia 2: Novela zákona o registri partnerov verejného sektora

Zákon o registri partnerov verejného sektora (RPVS), známy aj ako „protischránkový zákon“ vznikol na pôde Ministerstva spravodlivosti v roku 2016 a vychádzal z Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016-2020.¹¹¹ Jeho cieľom bolo evidovať konečných užívateľov výhod pri čo najväčšom množstve výdavkov verejnej správy, keďže predošlá úprava limitovala iba narábanie s verejnými financiami v rámci verejného obstarávania, čo predstavuje len malú časť predmetných transakcií.¹¹² Pôvodné znenie zákona vo všeobecnosti plnilo svoj účel, vzhľadom na zavedenie viacerých nových mechanizmov si však MS SR uvedomovalo nutnosť zbierania spätnej väzby a aktívneho metodického usmerňovania. Preto po uvedení zákona do účinnosti rezort spravodlivosti spustil e-mailovú adresu, na ktorú je možné posilať podnety a otázky týkajúce sa RPVS. Takto získané podnety využilo ministerstvo aj pri príprave následnej novelizácie. MS SR získavalo spätnú väzbu aj prostredníctvom účasti na fórach, panelových diskusiách, prednáškach či seminároch, ktoré organizovali podnikateľské združenia alebo profesijné komory.

Po necelom roku sa MS SR rozhodlo na základe získaných podnetov spustiť legislatívny proces na novelizáciu zákona o RPVS. Pôvodné znenie zákona¹¹³ nadobudlo účinnosť 1. februára 2017 a predbežnú informáciu¹¹⁴ k novelizačnému návrhu vydalo MS SR 1. decembra 2017. Na prvotnom návrhu novelizácie¹¹⁵ pracovalo ministerstvo do augusta 2018, kedy vstúpil do medzirezortného pripomienkového konania. Na legislatívnej rade vlády bol materiál prerokovaný 2. apríla 2019 a po zapracovaní pripomienok bol následne predložený na rokovanie vlády, ktorá ho schválila 23. apríla 2019. V NR SR bol k nemu jeden pozmeňujúci poslanecký návrh,¹¹⁶ ktorý odporúčal vypustiť plošné výnimky pre klientov Slovenskej záručnej a rozvojovej banky a. s. a Exportno-importnej banky Slovenskej republiky. Tento návrh však schválený nebol a výnimky preto ostali v novele zachované. Posledný júlový deň napokon

¹¹¹ https://www.mosr.sk/data/files/3345_6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf, s. 56

¹¹² <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2016-677>

¹¹³ https://www.Slov-Lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/315/vyhlasene_znenie.html

¹¹⁴ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2017/289>

¹¹⁵ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/567>

¹¹⁶ https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepdn_detail&id=2874

novela vyšla v Zbierke zákonov pod číslom 241/2019, pričom čiastočnú účinnosť nadobudla 1. septembra 2019 a plnú 1. novembra 2019.

Opis procesu tvorby a formáty práce s verejnosťou

Vzhľadom na to, že zákon o RPVS zaviedol úplne nový mechanizmus, MS SR pri tvorbe pôvodného znenia rátalo s možnými nedostatkami v procese jeho implementácie a s potrebou novelizácie. Informácie o týchto nedostatkoch získalo ministerstvo z už spomenutej mailovej „podpornej linky“ a z účasti na podujatiach organizovaných subjektmi, na ktoré boli zástupcovia ministerstva pozvaní. Okrem toho sa zástupca ministerstva osobne stretával s vybranými subjektmi, obzvlášť s Komorou daňových poradcov alebo so Slovenskou komorou audítorov. Tie mali ako strešné organizácie väčšie množstvo otázok a pripomienok ohľadom registra a písomná komunikácia by preto s nimi bola neefektívna. Táto evaluačná fáza pôvodného znenia teda prakticky slúžila na zber informácií pred začatím prác na novelizácii.

Z kľúčových subjektov, ktoré zastrešovali väčšie množstvo oprávnených osôb, sa v procese prípravy samotnej novelizácie stali kľúčoví partneri MS SR. Okrem nich ministerstvo MS SR konzultovalo novelizáciu aj s inými aktérmi, čo je uvedené i v doložke vplyvov na podnikateľské prostredie.¹¹⁷ Tieto konzultácie mali formu osobných stretnutí. MS SR teda v prípade tohto legislatívneho procesu nevyužívalo pracovné skupiny či iný formát skupinových stretnutí. Individuálne konzultácie prebehli aj s ústrednými orgánmi štátnej správy. Časť pripomienok z nich bolo možné vyriešiť ozrejmnením aplikačnej praxe alebo metodickým usmernením, iné rezort spravodlivosti premietol do návrhu novely.

So zástupcami MNO komunikovali ministerstvo ohľadom novelizácie zákona o RPVS v rámci pravidelných stretnutí ministra so zástupcami mimovládneho sektora. Tie však nie sú explicitne zamerané na konkrétnu tému, majú skôr formu všeobecných stretnutí. Intenzívnejšia spolupráca na novelizácii prebiehala s Transparency International Slovensko, ktorá sa rezortu spravodlivosti iniciatívne ozvala už v roku 2016 pri tvorbe pôvodného zákona.

V rámci MS SR gestorská sekcia spolupracovala na príprave materiálu najmä s dvomi ďalšími organizačnými jednotkami. Keďže RPVS je v prvom rade informačný systém, zapojená bola aj sekcia informatiky a riadenia projektov. Pri výpočte nákladov na novelizáciu prebiehala koordinácia so sekciou ekonomiky a správy. Okrem toho MS SR spolupracovalo aj s expertmi, ktorí boli v rámci procesu nezávislí. Advokátska kancelária TaylorWessing ministerstvu poskytovalo know-how aj pri tvorbe pôvodného zákona. Motiváciou na strane tohto zapojeného experta pritom nebolo finančné ohodnotenie, ale skôr profesionálna výzva a snaha zmeniť prostredie, v ktorom pôsobia k lepšiemu. K spolupráci došlo vďaka kontaktom bývalej ministersky na advokátsku kanceláriu:

„To je štandardná vec, že sa každý minister obklopí zborom poradcov pre nejaký témy. [...] Na jednotlivé odborné témy majú sieť kontaktov, ktorí na tom robia preto, lebo sú

¹¹⁷ Týmito aktérmi boli zástupcovia finančného sektora (najmä Slovenská záručná a rozvojová banka, Exportno-importná banka Slovenskej republiky), verejných podnikov najmä z oblasti energetiky (napr. Eustream, a.s., Stredoslovenská energetika, a.s.), zdravotných poisťovní a združení podnikateľov. Viac informácií v doložke vplyvov na podnikateľské prostredie na <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2018-567>.

to ľudia, čo s tým ministrom spolupracujú. To nie je o honorovaní, to sú ľudia – nadšenci.“

Úloha gestora

Gestorom novelizačného procesu bola sekcia legislatívy. MS SR je v tomto ohľade pomerne špecifický prípad, keďže zvyčajne na ÚOŠS pôsobia sekcie legislatívy ako servis pre ostatné sekcie, ktoré sú vecnými gestormi legislatívnych procesov. Sekcia legislatívy MS SR však pôsobí ako gestor prakticky všetkých legislatívnych procesov a s ostatnými organizačnými zložkami pri príprave materiálov spolupracuje.

Materiál bol pripravovaný dvojčlenným hierarchizovaným tímom, pričom jeden zo zamestnancov bol zodpovedný za manažovanie a priebeh procesu a druhému členovi tímu prideloval úlohy:

„Keďže som jej nadriadený, tak som celý tento projekt, túto novelizáciu, riadil a ona bola moja pravá ruka, teda môj výkonný nástroj, ktorý draftoval tie paragrafy. Niekedy som s tým samozrejme pomohol ja, sem tam som to nadraftoval sám, ale v podstate sme spolu tvorili ten tím nadriadený-podriadená, ktorý celú túto komunikáciu zastrešoval. Štandardný pracovný tím, kde to niekto manažuje a niekto to v zásade musí odmakať.“

Vedúci pracovník sa zároveň v rámci evaluačnej fázy pôvodného zákona o RPVS zúčastňoval na rôznych podujatiach, kde robil osvetu o téme, vysvetľoval náležitosti týkajúce sa povinností dotknutých strán a zbieral podnety na úpravu legislatívneho rámca, ktorú následne gestorská sekcia reflektovala pri novelizácii. Taktiež zvolával a viedol stretnutia s neštátnymi aktérmi. Záznamy zo stretnutí mali iba formu jednoduchých poznámok, ktoré si účastníci počas stretnutia zapísali. Prípadné konkrétne návrhy opatrení po stretnutí gestor následne spracoval a odoslal aktérovi e-mailom na potvrdenie. S kľúčovými aktérmi¹¹⁸ si ministerstvo vymieňalo okrem ideí, nápadov a návrhov aj konkrétne návrhy paragrafového znenia. Stretnutia s nimi prebiehali zväčša individuálne. V prípade, ak existovali medzi aktérmi nezlučiteľné názory, MS SR zvolalo stretnutie, v ktorom gestor pôsobil ako facilitátor.

Priebežné Informovanie zúčastnených strán a širokej verejnosti

MS SR informovalo o priebehu procesu novelizácie zákona o RPVS prostredníctvom portálu Slov-Lex, na ktorom zverejnilo všetku povinnú dokumentáciu od predbežnej informácie po vyhodnotenie MPK. Ďalšie fázy procesu boli zdokumentované na portáloch Vlády SR a Národnej rady SR. Okrem toho prebiehalo informovanie aj na spomenutých podujatiach organizovaných súkromným sektorom a strešnými organizáciami, na ktoré boli zástupcovia MS SR pozývaní. Z novinárskej obce MS SR komunikovalo s dvomi novinármi, ktorí o tému prejavovali aktívny záujem. Samotný zákon o RPVS bol podľa MS SR od začiatku pomerne

¹¹⁸ Kľúčovými spolupracujúcimi aktérmi boli v tomto prípade najmä organizácie zastrešujúce osoby oprávnené na zápis do RPVS (Slovenská komora audítorov, Slovenská komora daňových poradcov) ale aj organizácie zastrešujúce samotných partnerov verejného sektora (napr. Republiková únia zamestnávateľov a Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR).

výraznou témou, ktorá spustila verejnú debatu. Dôsledkom toho bola aj spätná väzba od aktérov k vyhlásenému zneniu zákona o RPVS, ktorú MS SR dostalo rôznymi kanálmi.

Po vypracovaní návrhu novely zverejnilo MS SR v auguste 2018, pred koncom MPK, tlačovú správu,¹¹⁹ ktorá informovala o obsahu novely. Tlačovú správu spracovali relevantné odborné weby¹²⁰ aj celoštátne spravodajské portály.¹²¹ Tie však konštatovali aj to, že podľa časti mimovládneho sektora a politického spektra (najmä okolo poslanca, ktorý k návrhu odoslal hromadnú pripomienku), novelizácia zákon o RPVS oslabuje. To rezort spravodlivosti odmietal s tvrdením, že zmeny sú najmä opravou nedostatkov, ktoré identifikovali zainteresovaní aktéri. Kritizované boli obzvlášť výnimky pre klientov Slovenskej záručnej a rozvojovej banky a. s. a Exportno-importnej banky Slovenskej republiky. Tie ostali v znení návrhu aj po MPK a neskorší poslanecký pozmeňovací návrh, ktorý by tieto výnimky odstránil, schválený nebol.

Medzirezortné pripomienkové konanie

V medzirezortnom pripomienkovom konaní bolo k materiálu vznesených 395 pripomienok, z toho 182 z nich bolo označených ako zásadné. Vzhľadom na to, že zákon o RPVS zasahuje predovšetkým podnikateľský sektor, najväčšie množstvo pripomienok prišlo od rôznych podnikateľských združení. Značný počet pripomienok prišiel aj od osôb oprávnených na zápis do RPVS a ich strešných organizácií. Materiál pripomienkovala aj jedna watchdogová MNO. MPK bolo riadne vyhodnotené a v prípade akceptovania boli pripomienky zapracované do návrhu. Pri čiastočne akceptovaných a neakceptovaných pripomienkach MS SR uviedlo dôvody neakceptovania pripomienok, respektíve ich častí, a uviedlo dátum a výsledok rozporového konania. Rozporové konania na MS SR prebehli na dvoch úrovniach. Na prvej úrovni sa s pripomienkujúcimi subjektami stretol zástupca gestorskej sekcie. V prípade, že sa rozpor neodstránil, bolo zvolané rozporové konanie na úrovni ministra.¹²² V prípade, že rozpor odstránený nebol bol materiál odoslaný na vládu s rozporom. Rozporové konania so zástupcami verejnosti prebehli aj nad rámec legislatívnych pravidiel vlády, keďže sa MS SR stretlo aj s aktérmi, ktorí materiál pripomienkovali a s pripomienkou sa stotožnilo menej ako 500 osôb – čo je limit pre zvolanie povinného rozporového konania.

Prípadová štúdia 3: Novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám, známy aj ako Infozákon, bol v roku 2000 prijatý v rámci harmonizácie právneho rámci pred vstupom Slovenska do EÚ. Okolo znenia zákona v danom čase prebiehali rôzne kontroverzie, pričom vládou navrhovaná legislatívna úprava nezískala dostatočnú podporu v NR SR a poslancami bol uprednostnený

¹¹⁹ <https://www.justice.gov.sk/tlacovespravy/tlacova-sprava-2383/>

¹²⁰ Napríklad <https://www.vssr.sk/clanok-z-titulky/novela-protischrankoveho-zakona-ma-odstranit-interpretacne-nejasnosti-a-aplikacne-nedostatky.htm>; <https://www.danovecentrum.sk/aktuality/protischrankovy-zakon-cakaju-zmeny-tlacova-sprava-skdp-aktualita-dc-9-2018.htm>; <https://xpravo.eu/protischrankovy-zakon-sa-meni-a-doplna-zakonom-c-241-2019-z-z/>

¹²¹ Napríklad <https://domov.sme.sk/c/20896161/novela-protischrankoveho-zakona-podla-gala-iba-vyriesi-nedostatky-z-praxe.html>; <https://dennikn.sk/1206068/po-roku-menia-protischrankovy-zakon-z-vylepsenia-sa-moze-stat-nepodarok/>

¹²² V súlade s čl. 10 bodu 1 Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Dostupný na https://www.vlada.gov.sk/data/files/7232_smernica-na-pripravu-a-predkladanie-materialov-na-rokovanie-vlady-sr--uplne-znenie.pdf?csrt=11482050451128163779

návrh poslanca Jána Langoša.¹²³ K nemu časom pribudlo viacero menších technických úprav.¹²⁴

Popri čiastkových novelách sa MS SR viackrát pokúšalo o komplexnejšiu a širšiu novelizáciu Infozákona. Prvý takýto pokus bol iniciovaný počas pôsobenia ministra Tomáša Boreca, v pomerne úzkej spolupráci so zástupcami mimovládnych neziskových organizácií a samospráv. Zo strany MNO boli do tejto novelizácie vkladané nádeje na zásadné zmeny, ktoré by reflektovali požiadavky žiadateľov o informácie.¹²⁵ Vzhľadom na nezlučiteľnosť požiadaviek mimovládnych neziskových organizácií a zástupcov samospráv v medzirezortnom pripomienkovom konaní sa však MS SR napokon rozhodlo pre čiastkovú novelu vo forme zákona č. 340/2015 Z. z.¹²⁶

Pokus o komplexnú reformu bol obnovený v roku 2017, pod vedením ministerky Lucie Žitňanskej. Cieľom tohto legislatívneho procesu¹²⁷ bolo vytvorenie komplexnej novely, ktorá by riešila problémy identifikované aktérmi zapojenými do tvorby materiálu. Výsledný dokument bol prerokovaný na úrovni štátnych tajomníkov, ktorí však nenašli zhodu na formulácii vytvorenej na pôde MS SR. Materiál sa napriek tomu dostal do MPK, kde k nemu bolo znesených 776 pripomienok. Vzhľadom na silné protichodné záujmy reflektované vo veľkom množstve pripomienok sa MS SR už pod vedením nového ministra Gábora Gála rozhodlo novelu Infozákona neprioritizovať. Vyhodnocovanie MPK sa nezačalo ani po štyroch mesiacoch od jeho uzavretia. Vtedajší opoziční poslanci NR SR za stranu SaS na to zareagovali tak, že využili poslaneckú iniciatívu na predloženie poslaneckého návrhu na novelu Infozákona,¹²⁸ ktorá do určitej miery vychádzala z návrhu z MS SR. Poslanecký návrh od SaS však v NR SR nezískal dostatočnú podporu a nebol posunutý do druhého čítania. MPK k pôvodnému návrhu napokon nikdy nebolo formálne vyhodnotené a návrh sa do ďalšej fázy legislatívneho procesu neposunul.

Snaha o komplexnú novelizáciu sa oživila v roku 2021 pod vedením ministerky Márie Kolíkovej a štátneho tajomníka Ondreja Dostála.¹²⁹ Novelizačné body boli vybraté na základe výstupov z predošlého procesu pod vedením ministerky L. Žitňanskej a na základe zapojenia aktérov v procese, z ktorého nakoniec bola iba transpozícia. Legitimita na riešenie týchto bodov vyplývala predovšetkým z Programového vyhlásenia Vlády SR. Od zverejnenia predbežnej informácie¹³⁰ sa MS SR stretávalo s tlakmi od aktérov z predošlého legislatívneho procesu,

¹²³ <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=136971>

¹²⁴ Napríklad úpravy rozširujúce jeho pôsobnosť na zverejňovanie informácií v Braillovom písme a povinné zverejňovanie zmlúv. Novšie čiastkové novely zasa explicitne ustanovili povinnosť zverejňovať zmluvy podnikom pôsobiacich vo vodnom hospodárstve a energetiky a upresnili náležitosti týkajúce sa poskytovanie informácií o zosnulej osobe spadajúcej pod definíciu povinnej osoby.

¹²⁵ <https://transparency.sk/sk/novelu-infozakona-vitame-navrhujeme-zlepsenia/>

¹²⁶ <https://www.epi.sk/odborny-clanok/novela-infozakona-a-zmeny-v-opakovanom-pouziti-informacii.htm>

¹²⁷ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/678>

¹²⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1227>

¹²⁹ Prioritou ministerstva bolo transponovať európsku smernicu upravujúcu opakované použitie údajov a zverejňovanie datasetov. K transpozičným bodom chcelo ministerstvo pridať komplexnú novelu. K úprave národného režimu v rámci tohto legislatívneho procesu prebehlo zapojenie verejnosti, ktorému sa venuje táto prípadová štúdia. Po zistení skutočnosti, že na komplexnú novelizáciu popri transpozícii európskej smernice nebude priestor, MS SR plánovalo využiť otvorenie infozákona na presadenie aspoň kľúčových bodov novelizujúcich národný režim. Viac informácií o legislatívnom procese: <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/727>

¹³⁰ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/146>

ktorí chceli body upraviť alebo pridať ďalšie. Vzhľadom na tieto komplikácie by pre MS SR bolo presadenie novelizačných bodov náročné. Okrem toho MS SR s transpozíciou predmetnej európskej smernice meškalo, na čo ho Európska komisia upozornila odoslaním formálneho oznámenia. Kvôli omeškaniu transpozície a veľké množstvo pripomienok k navrhovanému zneniu sa MS SR rozhodlo novelizačné body upravujúce národný režim z návrhu vypustiť a zanechalo v ňom iba transpozíciu s prísľubom otvorenia nového legislatívneho procesu. V takejto forme sa materiál dostal na rokovanie vlády, pričom vo vyhodnotení MPK k pripomienkam k novelizačným bodom a k doplňujúcim pripomienkam vydalo MS SR vyjadrenie, že národný režim bude upravený v ďalšom legislatívnom. Transpozičná časť následne prešla aj cez parlament a bola prijatá ako zákon č. 251/2022 Z. z.¹³¹

Sľub otvorenia nového legislatívneho procesu¹³² MS SR dodržalo, rozhodlo sa však nezverejniť k nemu predbežnú informáciu. Zamestnanec gestorskej inštitúcie to zdôvodnil nasledovne:

„[...] tu sme stáli pred rozhodnutím, že či zoberieme tú časť procesu, ktorá už ako keby začala a skončila na rozporových konaniach, alebo urobíme úplne novú predbežnú informáciu a úplne nový legislatívny proces, aj keď hovoríme zasa to isté. Prišlo nám to dosť ako mrhanie časom zasa celú tú úvodnú debatu robiť, my už sme veľa tých „začiatkov“ mali, ale potom sme sa už nedostali do toho „stredú“. To bol ten náš problém. Rozhodnutie teda padlo také, že pokračujeme v tom legislatívnom procese, dajme to všetkým vedieť, stretnime sa.“

MS SR v nadväznosti na toto rozhodnutie vypracovalo prvotný návrh na základe výstupov z predošlých dvoch legislatívnych procesov. Prakticky všetky náležitosti týkajúce sa tvorby materiálu predstavenému v rámci nadväzujúceho legislatívneho procesu boli predmetom jednaní v rámci predošlého procesu.

Opis procesu tvorby zákona

Materiál bol vypracovaný na základe znalostí získaných z predošlých procesov. Boli do neho zahrnuté aj niektoré pripomienky z MPK k procesu, ktorý bol nakoniec iba transpozičný. Okrem toho prebehli aj stretnutia so zástupcami ústredných orgánov štátnej správy. Vzhľadom na zapracovanie pripomienok z predošlého procesu mal tento materiál takmer o tristo pripomienok menej v porovnaní s predchádzajúcim MPK. Ich vyhodnotenie však bolo zdržané skutočnosťou, že v tom čase sa dostal do NR SR poslanecký návrh novely Infozákona,¹³³ ktorý značne zmenil status quo. Rezort spravodlivosti sa preto rozhodol s vyhodnocovaním MPK a rozporovými konaniami počkať, kým poslanecký návrh neprejde legislatívnym procesom v NR SR. Zaujímavosťou je, že MS SR s navrhovateľom predmetného zákona počas tvorby novely Infozákona rokovalo, s jeho návrhmi vecne súhlasilo a zakomponovalo ich do novely pripravovanej na ministerstve. Poslanecký návrh bol nakoniec v NR SR 8. novembra 2022 schválený.

Prvotnou ambíciou MS SR bolo vypracovať novelu, ktorá by riešila zásadné problémy spojené s Infozákonom identifikované aktívnymi účastníkmi z predošlého procesu. Na tento účel rezort z iniciatívy ministerky Márie Kolíkovej zmobilizoval v auguste 2021 vybrané subjekty mimovládneho sektora, ústredných orgánov štátnej správy a zástupcov samospráv a zvlášť s

¹³¹ <https://www.Slov-Lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/251/>

¹³² <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523>

¹³³ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1173>

nimi rokovalo. Účastníci rokovaní boli vybraní na základe predošlej spolupráce na príprave novely Infozákona Stretnutia prebehli v skupinách do 10 členov, pričom jedna bola zložená najmä zo zástupcov organizácií zastrešujúcich samosprávy, druhá zo zástupcov MNO a tretia zo zástupcov ÚOŠS, ktoré majú v gescii bezpečnostnú agendu. Pred stretnutiami s MNO ich gestor požiadal, aby vypracovali materiál definujúci najdôležitejšie limity či mantinely, ktoré by sa pri novele nemali prekročiť.

„Vo vzťahu k MNO to bolo tak, že sme im povedali, aby si skúsili pozrieť ten proces z 2017 a nech sa pozrú, aké tam mali pripomienky a čo tam chceli nad rámec riešiť a nech nám aj oni povedia nejaké svoje mantinely. Pokojne aj nad rámec tých pôvodných pripomienok. MNO nám spracovali taký dokument, ktorý nám koncom roka 2021 poslali, kde bol napísaný ich postoj k tým pripomienkam uplatneným nad rámec. Na základe toho sme videli, čo už je no-go a o čom sa ešte vieme baviť.“

S týmito informáciami gestor absolvoval v lete kolo rokovaní zvlášť so zástupcami ÚOŠS a samospráv. Cieľom stretnutí bolo získať prehľad o najzávažnejších problémoch a o ich riešení. Ak sa požiadavky ÚOŠS a samospráv nevymykali z limitov MNO a boli z vecného hľadiska podstatné, MS SR ich do materiálu zapracovalo. To, kto inicioval vytvorenie dokumentu s mantinelmi zo strany MNO, však nie je zrejmé.

Výsledný materiál bol ešte gestorom odprezentovaný zástupcom mimovládnych organizácií počas online stretnutia. Následne bol výstup zapracovaný do novely vyplývajúcej z transpozície smernice EÚ. V MPK však bolo voči tomuto návrhu vznesených viac ako 350 pripomienok. Vzhľadom na meškajúcu implementáciu a hrozbu sankcií sa MS SR rozhodlo novelizačné body vypustiť a v materiáli ostali zachované iba transpozičné body, pričom výstupy úpravy národného režimu boli brané do úvahy v nasledujúcom legislatívnom procese.¹³⁴

„[...] to bolo 2021 – boli sme v MPK s transpozíciou, začiatkom roka sme robili rozporové konania a videli sme, že tá národná časť je zasa výbušnina. Tak sme sa dohodli tak, že to bude na politickom rozhodnutí. Rozhodnutie padlo také, že tam bude len transpozičná časť. Tá jednoducho musela prejsť, lebo tam hrozila pokuta a každý mesiac by tie vysoké sankcie mohli prísť.“

Do tvorby tohto materiálu sa okrem účastníkov z predošlého legislatívneho procesu zapájali v rámci konzultácií podľa bodu 5. jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov¹³⁵ aj podnikateľské subjekty s účasťou štátu. Ich zapojenie sa dialo predovšetkým cez mailovú komunikáciu. O vydaní predbežnej informácie sa dotknuté subjekty dozvedali do značnej miery prostredníctvom MH SR, ktoré ju zverejnilo na svojich komunikačných kanáloch.

Ak vezmeme do úvahy aj dávnejší legislatívny proces iniciovaný v roku 2017 počas mandátu ministerky L. Žitňanskej,¹³⁶ na ktorého základe stáli aj dva novšie procesy, zapojenie neštátnych aktérov do tvorby materiálu bolo výraznejšie. Prebiehalo prostredníctvom série stretnutí širokej pracovnej skupiny zloženej zo zástupcov MNO, novinárskej obce, samospráv a ÚOŠS. Predmetom stretnutí bola spoločná práca nad alternatívami materiálu. Skupina fungovala spôsobom, že MS SR pripravilo návrh znenia, ktorý na stretnutí skupina upravovala

¹³⁴ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523>

¹³⁵ <https://www.mhsr.sk/uploads/files/8QpU0onf.pdf?csrt=5429828950073685904>

¹³⁶ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/678>

a diskutovala o ňom. Členovia mali možnosť priniesť aj svoje návrhy, ktoré sa v prípade zhody dostali do finálneho materiálu. Ako už bolo uvedené, tento materiál sa dostal do MPK, prišlo však značné množstvo pripomienok a po zmene ministra z Lucie Žitňanskej na Gábora Gála sa vyhodnocovanie MPK nezačalo.¹³⁷

Úloha sekcie legislatívy ako gestora

Gestorom prakticky všetkých legislatívnych procesov je na rezorte spravodlivosti sekcia legislatívy, ktorá počas tvorby materiálov spolupracuje s ostatnými súčasťami ministerstva a aktérmi mimo inštitúcie. V prípade Infozákona došlo k spolupráci v rámci rezortu so sekciou, ktorá má v rámci ministerstva v kompetencii vybavovanie žiadostí o sprístupnenie informácií. Sekcia legislatívy vďaka tomu získavala informácie o aplikačnej praxi a prípadných problémoch z pohľadu ústredných orgánov štátnej správy. Pod MS SR patrí aj Zbor väzenskej a justičnej stráže (ZVJS), s ktorým gestor do istej miery pracoval obdobne ako s bezpečnostnými zložkami pod inými rezortmi.

„V procese 2020-2021 sa začali ozývať bezpečnostné zložky a rezorty, ktoré začali intenzívne vnímať, že výnimky z Infozákona nie sú dostačujúce. Infozákon v súčasnom znení napríklad nepozná výnimku na sprístupnenie hesla od počítača.“

Spolupráca so samosprávami prebiehala prioritne prostredníctvom ich zastúpenia strešnými organizáciami ZMOS a ÚMS. Z neziskového sektora ministerstvo pomerne intenzívne a dlhodobo spolupracovalo s watchdogovými MNO, konkrétne s Alianciou Fair-play, Via Iuris a Transparency International. Okrem toho bol počas stretávania veľkých pracovných skupín v rokoch 2017-2018 prítomný aj zástupca novinárskej obce, no neskôr s ním už gestor nespupracoval. Dôvodom je, že cieľom neskoršej snahy o novelizáciu nebolo vytvorenie nových opatrení, ale výber najzásadnejších bodov, pričom záujmy žiadateľov o informácie na tento účel podľa gestora dostatočne reprezentovali prizvané MNO. Ako však ilustruje nasledujúci citát, zástupca novinárskej obce hodnotil tento postup kriticky:

„Neviem ako to skončilo, ale ja som sa na tom nepodieľal, čo ma prekvapilo. [...] A teraz nejde o mňa, mohol tam byť ktokoľvek mimo mňa, mne to je jedno, ale neprizvať si novinárov na legislatívny proces k Infozákona je podľa mňa chyba.“

Keďže podľa Infozákona sú povinnými osobami aj štátne podniky, ktorých definícia sa postupom času a čiastkovými novelami stáva inkluzívnejšou, procesu sa zúčastnili aj oni. Neboli však zapojení do pracovných skupín, komunikácia prebiehala prostredníctvom e-mailov a osobných stretnutí. Okrem toho prebehlo verejné vypočutie s podnikateľským sektorom, na ktorom sa zúčastnili viaceré obchodné komory, bankové asociácie, štátne podniky a iné spoločnosti.¹³⁸

Čo sa týka informovania širokej verejnosti, počas procesov bola na príslušných portáloch zverejňovaná povinná dokumentácia. V rámci pokusov o novelizáciu národného režimu Infozákona boli vydané dve predbežné informácie. Prvá¹³⁹ sa viazala na snahu o komplexnú novelizáciu. Gestor v nej informuje o cieľoch právnej úpravy. Odvoláva sa pritom na programové vyhlásenie vlády, ku ktorým pridáva špecifické ciele, neuvádza však na základe

¹³⁷ <https://domov.sme.sk/c/22017250/gal-novela-infozakona-ma-mnozstvo-pripomienok-tak-skoro-schvalena-nebude.html>; <https://pravo.sme.sk/c/22085894/gal-zacal-riesit-infozakon-pred-volbami-to-asi-nevyjde.html>

¹³⁸ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-523>

¹³⁹ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/PI/2016/191>

čoho boli tieto ciele zvolené. Druhá predbežná informácia¹⁴⁰ bola obsahovo viazaná najmä na snahu o novelizáciu národného režimu spojenú s transpozíciou európskej smernice. K poslednému legislatívnemu procesu vzhľadom na širokú vecnú zhodu a kontinuitu s predchádzajúcimi procesmi, predbežná informácia zvlášť vydaná nebola.

V prípade komplexnej novelizácie Infozákona je možné nájsť zoznam zapojených aktérov do tvorby materiálu v dôvodovej správe.¹⁴¹ Informácie o tom, ako boli do tvorby materiálu zapojení aktéri mimo MS SR je dostupná v rámci informácie o konzultáciách v zmysle článku 5 jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov v doložke vybraných vplyvov.¹⁴²

Po schválení úprav vychádzajúcich z transpozície vydalo MS SR tlačovú správu.¹⁴³ Tá komunikuje vecnú rovinu transpozície novelizácie po jej schválení. Komunikácia zo strany ministerstva v priebehu prípravy na legislatívne procesy a počas nich bola obmedzená na povinne zverejňované dokumenty. Počas procesov boli niektoré skutočnosti medializované, avšak táto medializácia spravidla nevychádzala z iniciatívy ministerstva.

Prípadová štúdia 4: Reforma súdnej mapy

Prvotným podnetom pre reformu súdnej mapy boli odporúčania zo strany Európskej komisie pre efektívnu justíciu¹⁴⁴ (ďalej CEPEJ). Tá pre rezort spravodlivosti vypracovala dokument *Správa: Efektívnosť a kvalita slovenského súdneho systému, hodnotenia a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ*.¹⁴⁵ Tento dokument identifikoval nedostatky vedúce k nižšej efektívnosti slovenského súdneho systému a navrhol sadu odporúčaní k jednotlivým oblastiam správy súdnictva. V rámci záverov a odporúčaní k organizácii súdov CEPEJ identifikoval okrem iných opatrení, ako špecializácia súdov alebo rozvoj informačno-komunikačno-technologických systémov v súdnictve, aj nutnosť revízie súdnej mapy.

Na základe odporúčaní CEPEJ začalo MS SR pracovať na príprave podkladov na tvorbu súdnej mapy v spolupráci so sudcovskou obcou v rámci pracovnej skupiny. Na základe podkladov z neho začiatkom roka 2020 vypracovalo Analytické centrum MS SR dokument *Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy*,¹⁴⁶ v ktorom popisuje možnosti reformy súdnej mapy. Zároveň konštatuje, že pre zvyšovanie vybraných ukazovateľov efektívnosti je nutná špecializácia sudcov, ktorá v kontexte Slovenska nie je možná pri zachovaní existujúceho počtu súdov. Zlepšenie kvality rozhodnutí by mala zabezpečiť odborná špecializácia sudcov na niektoré z hlavných odvetví práva (napr. trestné alebo rodinné). Napomohla by k skráteniu času potrebného na rozhodnutie súdu vo vzťahu k účastníkom konaní, čo by zlepšilo aj efektívnosť využívania verejných prostriedkov. Odporúčania zahŕňali aj zníženie počtu okresných a krajských súdov, zriadenie mestských súdov Bratislava a Košice, zriadenie správnych súdov a špecializáciu vybraných súdov na špecifické agendy.

¹⁴⁰ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/146>

¹⁴¹ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/678>

¹⁴² <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-523>

¹⁴³ <https://www.justice.gov.sk/tlacovespravy/tlacova-sprava-3723/>

¹⁴⁴ K nadviazaniu spolupráce rezortu spravodlivosti s CEPEJ v rámci národného projektu *Procesno-organizačný audit Ministerstva spravodlivosti SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci*. (ďalej projekt Audit).

¹⁴⁵ <https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/03/Sprava-CEPEJ.pdf>

¹⁴⁶ https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/nova_sudna_mapa_3_0_final.pdf

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Po parlamentných voľbách na konci februára 2020 sa začala skladať nová vláda a ministerkou spravodlivosti sa stala Mária Kolíková, ktorá na MS SR pôsobila ako štátna tajomníčka počas mandátu ministerky Lucie Žitňanskej a bola do istej miery angažovaná aj v počiatočných fázach projektu Audit. Reforma súdnej mapy bola zahrnutá do Programového vyhlásenia Vlády SR na roky 2020-2024 zároveň v rámci komponentu 15 udaná ako míľnik Plánu obnovy. V máji 2020 MS SR vydalo predbežnú informáciu k tvorbe súdnej mapy,¹⁴⁷ na základe odporúčania vypracovalo návrh zákona a v decembri 2020 návrh zverejnilo na medzirezortné pripomienkové konanie.¹⁴⁸ Po intenzívnej kritike v MPK i vo verejnom priestore sa rozhodlo MS SR komplexný návrh stiahnuť, prepracovať a rozdeliť ho na menšie časti, ktoré jednotlivo upravovali fungovanie okresných súdov, krajských súdov, mestského súdu Bratislava, mestského súdu Košice a správnych súdov. Výrazná kritika však pokračovala aj po prepracovaní návrhu (resp. návrhov). Napriek tomu boli materiály schválené Vládou SR s pripomienkou a boli postúpené na rokovanie NR SR.

Kritika zo strany súdov, (obzvlášť tých, ktoré mali byť zrušené), miest, v ktorých sa nachádzali a podnikateľov, ktorí v daných mestách pôsobia, sa preniesla aj do parlamentu. Z piatich návrhov postúpili do druhého čítania iba dva – zriadenie správnych¹⁴⁹ a okresných súdov.¹⁵⁰ nevyvolalo kontroverzie. Čo sa ale týka ostatných častí súdnej mapy, mestské sudy Bratislava¹⁵¹ a Košice¹⁵² v prvom čítaní nezískali dostatočnú podporu. To isté platí aj o krajských súdoch.¹⁵³ K návrhu okresných súdov bolo v druhom čítaní doručených niekoľko pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov poslancov. Tí žiadali, aby nedošlo k zrušeniu vybraných okresných súdov.¹⁵⁴ O týchto návrhoch sa nakoniec nehlasovalo. Zásadný pozmeňujúci a doplňujúci návrh ale doručil poslanec Michal Luciak.¹⁵⁵ Ten obsahoval zmeny, ktoré viedli k verzii súdnej mapy, na ktorej sa vedeli dohodnúť koalíční partneri. Menil charakter návrhu zákona tak, aby upravoval kompletnú súdnu mapu vrátane zriadenia mestských súdov Bratislava, mestského súdu Košice, úprav agend spadajúcich pod krajské (a mestské) sudy. Podstatnou motiváciou k dosiahnutiu dohody medzi koalíčnými partnermi bolo aj to, že na redukcii počtu okresných súdov a zriadenie mestských súdov boli naviazané v rámci Plánu obnovy značné finančné prostriedky, ktorých čerpanie by nevykonaním reformy mohlo byť ohrozené.

Napriek tomu, že reforma súdnej mapy bola schválená v kompromisnej a obmedzenej podobe v porovnaní s pôvodnými ambíciami MS SR, bolo nutné posunúť jej účinnosť. Pôvodne mala platiť od januára 2023, v novembri však, už pod vedením ministra Viliama Karasa, prišiel z iniciatívy MS SR návrh na posunutie účinnosti a zmenu niektorých mechanizmov,¹⁵⁶ ktorý bol

¹⁴⁷ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/78>

¹⁴⁸ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/58>

¹⁴⁹ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8636>

¹⁵⁰ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=849>

¹⁵¹ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=848>

¹⁵² <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=847>

¹⁵³ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=850>

¹⁵⁴ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=509040>,

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=508914>,

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=510469>

¹⁵⁵ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=5104>

¹⁵⁶ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=1285>

schválený v skrátenej legislatívnej konaní.¹⁵⁷ Zákon napokon nadobudne účinnosť v júni 2023.

Opis procesu tvorby a formáty práce s verejnosťou

V predprípravnej fáze tvorby súdnej mapy, teda počas fungovania pracovných skupín v rámci projektu Audit, bola do procesu zapojená odborná verejnosť v podobe sudcov. Ich zahrnutie vyplývalo i z odporúčaní zo strany CEPEJ. Proces výberu účastníkov prebiehal na rôznych úrovniach. Prizvaní boli zástupcovia súdov, ktoré boli predmetom analytickej činnosti CEPEJ pri príprave správy o efektívnosti súdnictva. Ich výber reflektoval rôzne charakteristiky súdneho systému na Slovensku – boli medzi nimi menšie i väčšie a výkonnejšie aj menej výkonné súdy. Niektoré zo súdov vyberalo priamo vedenie MS SR na základe subjektívnych predpokladov dobrej spolupráce. Výber časti súdov prizvaných na pracovné skupiny MS SR delegovalo na Súdnu radu SR a Najvyšší súd SR. Súdy boli oslobované ako inštitúcie a výber konkrétneho zástupcu jednotlivých súdov bol ponechaný na ich vedenie. V pracovnej skupine boli predsedovia súdov aj radoví sudcovia. Ďalšie subjekty v tejto fáze do prípravy zapojené neboli. MS SR totiž vnímalo vstupy ostatných zainteresovaných aktérov ako menej podstatné, vzhľadom na to, že reforma upravuje vnútorné fungovanie súdnej sústavy. Rezort spravodlivosti plánoval ďalšie subjekty zapojiť až v záverečných fázach pri diskusiách o finálnej podobe materiálu počas priebehu legislatívneho procesu.

Pracovné skupiny prebiehali formou diskusie k témam vyplývajúcim zo správy CEPEJ. Pred stretnutím MS SR odoslalo účastníkom podklady o témach, ktoré sa budú na stretnutí preberať vrátane materiálov vypracovaných na základe zadaní z predošlých stretnutí pracovnej skupiny. Následne prebiehala voľnejšia debata. Stretnutia viedla štátna tajomníčka. Intenzita stretnutí pracovnej skupiny po nastúpení Gábora Gála na pozíciu ministra znížila. Vzhľadom na spomalený postup rezort vypracovalo návrh kritérií na tvorbu súdnej mapy a členmi pracovnej skupiny si nechalo kritériá schváliť. Výstupom pracovnej skupiny bolo teda definovanie série konkrétnych ukazovateľov, ktoré boli brané do úvahy pri tvorbe súdnej mapy. Na ich základe analytické centrum MS SR iniciatívne, ale aj v rámci nutnosti vytvorenia výstupu pre projekt Audit, pripravilo materiál *Odporúčania pre tvorbu novej súdnej mapy* a to i napriek nízkemu záujmu vedenia MS SR.¹⁵⁸

„Pani ministerka odišla v marci z vlády a pani štátna tajomníčka, ktorá to ťahala, musela odísť myslím že v júli. To gro tých stretnutí, ktoré boli veľmi na husto, tak po tom lete išlo do úpadku. V lete 2018 tu ešte bol CEPEJ a tým sme prezentovali pokroky pracovných skupín a potom od jesene 2018 to prebrala pani štátna tajomníčka Pfundter, ktorá chcela v pracovných skupinách pokračovať, ale, viete, keď máte myšlienku a ideu toho, čo s tou politikou chcete robiť, ťaháte to na bránu. Keď nevíete, nemáte tú ideu a ten záber a ani vedenie sa s tým nestotožňuje a nevíe čo by s tým malo robiť, že dostane „zlatú loptu“, ale nevíe čo s ňou, tak ony tie stretnutia boli, my sme ich iniciovali a stále sme tlačili na kanceláriu štátneho tajomníka, že treba tie skupiny zvolávať nech sa posúvame ďalej. Bolo niekoľko pokusov to zvolať, ale jedine rodinno-právna agenda sa posúvala ďalej, inak všetko zastalo.“

Nástup ministerky Márie Kolíkovej priniesol výraznejší politický mandát pre reformu súdnej mapy. To sa prejavilo aj jej zahrnutím do PVV. Rezort spravodlivosti však v tejto fáze narazil na

¹⁵⁷ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1284>

¹⁵⁸ https://web.ac-mssr.sk/wp-content/uploads/2020/sudna_mapa/nova_sudna_mapa_3_0_final.pdf

prvé náznaky problémov. Dovtedajšie aktivity pracovnej skupiny Súdna mapa neboli z pohľadu respondenta z MS SR vnímané členmi pracovných skupín ako práca na základoch reformy súdnej mapy. Dôvodom bolo že reforma súdnej mapy v tom čase nebola súčasťou programového vyhlásenia vlády a nemala nutnú politickú legitimitu, ale bola vnímaná skôr ako práca na analytickom výstupe projektu Audit. Problémy v odlišnom vnímaní sa prejavili aj po začatí legislatívneho procesu, počas ktorého súdna mapa čelila silnej kritike od rôznych aktérov, vrátane súdov.

Po rozhodnutí ministerky M. Kolíkovej pokračovať v príprave súdnej mapy zvolala po zverejnení predbežnej informácie úzku skupinu štyroch sudcov, s ktorými MS SR aktívne kooperovalo v rámci pracovnej skupiny. Prebehla séria stretnutí, na ktorých ministerka prediskutovala prípadné nutné úpravy návrhu reformy.

„Toto už bolo tak, že si pani ministerka určila veľmi úzku skupinu, keďže už tie širšie skupiny prebehli. [...] To bola taká jej predstava, že predsa nebudeme k tomu, čo sme sa dohodli pred dvomi rokmi na veľkých pracovných skupinách zvolávať znova komplet všetkých. Tak jej idea bola, že si len zavolá taký užší okruh, pozrieme sa na to, ako to je, prípadne to ešte trochu upravíme.“

Prezentácie súdnej mapy a okrúhle stoly

Po konzultáciách s úzkym kruhom nasledovala séria prezentácií návrhu reformy súdnej mapy širokému spektru aktérov. Súdna mapa bola predstavená v parlamente na úrovni poslaneckých klubov, predsedom krajských súdov, sudcom krajských a okresných súdov, členom súdnej rady, širokej verejnosti na tlačovej konferencii a zástupcom profesijných komôr, odborových zväzov justície a Slovenskej advokátskej komory. Okrem prezentácií prebehli po skončení prvého medzirezortného pripomienkového konania (k ešte nerozdelenému materiálu) aj diskusie so zástupcami samospráv a niektorých súdov a tri online okrúhle stoly,¹⁵⁹ ktorých priebeh facilitoval externý odborník. Medzi účastníkmi boli zástancovia reformy, ale aj kritici, ktorí nespochybňovali nutnosť reformy, no negatívne vnímali nezapojenie aktérov mimo vybraných súdov do príprav návrhu reformy súdnej mapy. Kritizovaná bola aj skutočnosť, že materiál MS SR predstavilo širšiemu spektru aktérov, zvlášť samosprávam, až vo fáze, keď sú zmeny samotného ideového nastavenia reformy nemožné. Prístup k príprave materiálu preto bol kritikmi považovaný za „centralistický“. Na to ministerka reagovala nasledovne:

„Áno, vnímam to. Ja by som to povedala takto. Keď sa robia zmeny, ktoré sa niekoho týkajú a tie zmeny sú pozitívne, tak by som povedala, že asi je jedno, aká je veľká diskusia. Nikto asi nebude kritizovať proces, ak výsledkom je, že sa situácia zlepší.“¹⁶⁰

Medzirezortné pripomienkové konanie

V decembri 2020 sa začalo MPK k návrhu v zatiaľ nerozdelennej podobe.¹⁶¹ K materiálu bolo vznesených 460 pripomienok. Zásadnejšie vecné návrhy prichádzali od súdov a inštitúcií

¹⁵⁹ <https://www.youtube.com/@ministerstvospravodlivosti2195>

¹⁶⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=x6UpS9meGvs>, 45. minúta

¹⁶¹ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/587/pripomienky/zobraz>

pôsobiacich v súdnom systéme,¹⁶² Generálnej prokuratúry, profesijných organizácií zastupujúcich profesie v justícii a advokácii, miestnych samospráv, právnických fakúlt a orgánov štátnej správy, ktoré so súdnym systémom prichádzajú do bezprostredného kontaktu. Nesúhlasné stanoviská sa týkali predovšetkým rušenia niektorých súdov, menej často i presunu agendy. Predmetom kritiky bola aj nízka úroveň zapojenia aktérov mimo súdov do prípravy reformy – najmä advokátov, exekútorov, miestnych samospráv, prokuratúry či polície.

Po výraznej opozícii zo strany pripomienkujúcich subjektov sa MS SR rozhodlo materiál stiahnuť a prepracovať. Okrem iného boli pozmenené obvody niektorých okresných súdov, upravené prerozdelenie agendy na druhostupňových súdoch a bola pridaná možnosť výkonu súdnych pojednávaní mimo sídiel súdov. Materiál bol zároveň rozdelený na spomínaných päť častí, ktoré jednotlivo upravovali fungovanie správnych súdov, krajských súdov, okresných súdov, Mestského súdu Bratislava a Mestského súdu Košice. Hlavný dôvod rozdelenie materiálu bol pragmatický – zníženie rizika, že reforma nebude schválená kvôli niektorej z čiastkových tém.

Kritika zo strany (najmä) okresných súdov a miestnych samospráv však pretrvala i v medzirezortnom pripomienkovom konaní k rozdeleným materiálom. Na pripomienky ohľadom nízkej úrovne zapojenia verejnosti (obzvlášť sudcov) do tvorby materiálu, MS SR reagovalo tým, že sudcovia boli intenzívne zapojení do prípravy Odporúčaní na tvorbu súdnej mapy v rámci Projektu Audit, z ktorého výstupov prvotný návrh zákona explicitne vychádza. Po vyhodnotení MPK a náležitej úprave materiálu návrh pokračoval v legislatívnom procese. Ďalší postup v rámci legislatívneho procesu je popísaný v úvodnej časti tejto prípadovej štúdie.

Úloha súčastí MS SR pri tvorbe politiky

Formálnym gestorom legislatívneho procesu bola v prípade tvorby súdnej mapy sekcia legislatívy MS SR. Tá sa však stáva kľúčovou až pri formulácii návrhu v roku 2020. Na pochopenie dynamiky tvorby reformy súdnej mapy je nutné popísať kontext už od vzniku idey prepracovať súdnu mapu, ktorá vyplýva zo správy CEPEJ. Jej vypracovanie bolo iniciované ministerkou L. Žitňanskou, ktorá následne delegovala vedenie pracovnej skupiny Súdna mapa v rámci projektu Audit na vtedajšiu štátnu tajomníčku Máriu Kolíkovú. Tá pôsobila ako ideová nositeľka reformy (s prestávkou, keď na MS SR nepracovala) a neskôr ako ministerka, až do jej schválenia. Počas neprítomnosti Márie Kolíkovej bola na MS SR prítomná určitá snaha pokračovať v práci, avšak téma nebola vedením prioritizovaná a nenašla sa osoba s politickým mandátom, ktorá by vedela v práci na reforme pokračovať.

Okrem samotnej pracovnej skupiny hralo kľúčovú úlohu Analytické centrum MS SR, ktoré vypracovalo analytické podklady na prípravu reformy na základe výstupov pracovných skupín. Analytické centrum vypracovalo v rámci výstupov pre Projekt Audit Odporúčania na tvorbu súdnej mapy, ktoré sa neskôr stali podkladovým dokumentom jej reformy. Aj vďaka nim mohla M. Kolíková pokračovať v iniciatíve a využiť svoj politický mandát, aby reformu Súdnej mapy dostala do Programového vyhlásenia vlády a eventuálne na ňu boli naviazané aj financie z Plánu obnovy.

Vo fáze samotnej formulácie návrhu vstúpila do procesu i sekcia legislatívy, ktorá je na MS SR zodpovedná za prípravu prakticky všetkých legislatívnych návrhov a vo väčšine prípadov

¹⁶² Najmä od krajských a okresných súdov a od Súdnej rady.

funguje ako vecný gestor navrhovaných politík. Značná časť rozporových konaní v MPK prebiehala priamo na úrovni ministerky Kolíkovej, keďže prakticky od začiatku pôsobila ako nositeľka reformy.

„Keďže pani ministerka tomu pripisovala dosť veľký význam, tak veľa rozporových konaní išlo priamo na jej úroveň, keďže chcela byť týchto debát a diskusií účastná.“

Priebežné informovanie zúčastnených strán a širokej verejnosti

Informovanie širokej verejnosti MS SR zabezpečovalo od začiatku spolupráce s organizáciou CEPEJ na sociálnych médiách¹⁶³ a prostredníctvom tlačových správ.¹⁶⁴ Po MPK bola spustená stránka reformy súdnej mapy v rámci portálu Analytického centra MS SR.¹⁶⁵ K reforme súdnej mapy prebehli i tlačové konferencie, stretnutia so skupinami zainteresovaných aktérov a okrúhle stoly popísané v podkapitole „Prezentácie súdnej mapy a okrúhle stoly“.

Čo sa týka povinne zverejňovanej dokumentácie v rámci legislatívneho procesu, k reforme súdnej mapy bola na portáli Slov-Lex zverejnená predbežná informácia.¹⁶⁶ Napriek tomu sa počas MPK k rozdelenému materiálu k otázke predbežnej informácie objavila kritika od právnej obce. Názor, že predbežná informácia nebola zverejnená v rámci pripomienky v medzirezortnom pripomienkovom konaní, vyjadril aj Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Za problematické označil to, že vydaná predbežná informácia sa viaže na návrh komplexnej reformy a nie na čiastkové reformy reflektované v rozdelených materiáloch.¹⁶⁷

Rezort spravodlivosti túto pripomienku neakceptoval s odôvodnením, že predbežná informácia k zmenám v súdnej mape bola zverejnená a predbežná informácia sa nemusí nutne viazať na jeden legislatívny proces.

Zapojenie verejnosti do procesu reformy súdnej mapy stručne popisuje Doložka vybraných vplyvov. Hovorí o konzultáciách s predstaviteľmi justície, akademickej obce, stavovských organizácií a mimovládneho sektora. Na základe rozhovorov s vybranými zamestnancami MS SR prítomnými pri príprave reformy v rôznych fázach a zverejnenej dokumentácie sa však autorom tejto prípadovej štúdie nepotvrdilo zapojenie zástupcov akadémie, stavovských organizácií a mimovládneho sektora s výnimkou tých, ktorí sú zároveň aktívni v justícii alebo pracujú pre MS SR alebo CEPEJ. Spomenutí aktéri boli prítomní len pri prezentáciách Súdnej mapy, ktoré však mali predovšetkým informatívny charakter. Zároveň bola v súlade s legislatívnymi pravidlami vlády zverejnená správa o účasti verejnosti vo formáte predpripraveného „Scenáru 3: Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu.“ Jej výpovedná hodnota je však obmedzená mechanickým prístupom k jej vyplňaniu zo strany MS SR.

¹⁶³ Facebook – Ministerstvo spravodlivosti SR

¹⁶⁴ <https://www.justice.gov.sk/sudy-a-rozhodnutia/sudy/aktuality/?eid=2310&fbclid=IwAR3hr8ACnYu2TL-T07Ng6Iz0uWXzWIGDT4kbUCKC1XLJ2HJkaV28gCvTq3A>

¹⁶⁵ Na tomto webe je možné nájsť zverejnené zápisnice a prezenčné listiny z niekoľkých stretnutí, analytické dokumenty, viaceré verzie dokumentu *Odporúčania pre tvorbu súdnej mapy*, prezentácia súdnej mapy, listy ministerke s odpoveďami, zoznam najčastejších otázok o súdnej mape, propagačné videá a záznamy z okrúhlych stolov. Web je dostupný na: <https://web.ac-mssr.sk/sudna-mapa-2020/>

¹⁶⁶ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/78>

¹⁶⁷ Pozn.: Autori prípadovú štúdiu pripravili v rámci práce pre NP Participácia 2 na pôde Úradu splnomocnenca Vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Prípadová štúdia 5: Rekodifikácia práva obchodných spoločností

Právo obchodných spoločností je spojené s občianskym zákonníkom, ktorý upravuje vzťahy medzi subjektami. Občiansky zákonník však bol pre aktuálne potreby nevyhovujúci, keďže je v platnosti od roku 1964 a za ten čas prešiel len obmenami, ktoré ho prispôbovali zmene režimu. Snaha o úpravu občianskeho zákonníka je prítomná už od roku 1998, kedy bol prvý pokus o rekodifikáciu schválený vládou, Národná rada SR však o ňom nakoniec nerokovala. Na prácu prvej rekodifikačnej komisie nadväzoval proces z roku 2002, ktorý sa dostal do fázy schválenia legislatívneho zámeru, práce na znení zákonníka však dokončené neboli. V roku 2009 bol pripravený nový legislatívny zámer a na jeho základe bolo do roku 2015 vytvorené aj nové paragrafové znenie, ktoré však nebolo predložené na schválenie Vládou SR. Pri ďalšej snahe o rekodifikáciu sa pokúsila komisia postupne Občiansky zákonník novelizovať, pričom niektoré časti sa dostali po neformálne pripomienkovaní.¹⁶⁸

Aktuálne prebiehajúce úsilie o rekodifikáciu začalo v roku 2020. V rámci neho došlo k rozdeleniu procesu na rekodifikáciu občianskeho práva a rekodifikáciu práva obchodných spoločností, ktoré prebiehali v dvoch samostatných, ale koordinovaných pracovných skupinách. Táto prípadová štúdia sa zaoberá zapojením verejnosti do v súčasnosti prebiehajúceho pokusu o rekodifikáciu práva obchodných spoločností.

Samotné právo obchodných spoločností sa od roku 1991 menilo viac než 50 novelami, pričom najzásadnejšia novelizácia súvisela s harmonizáciou s komunitárnym právom pred vstupom SR do Európskej únie. Väčšina novelizačnej činnosti však bola zameraná na riešenie ad hoc problémov a nepriniesla systémové zmeny riešiacie dlhodobé problémy obchodného práva. Tými sú najmä nadmerné administratívne a byrokratické zásahy, problémy s judikatúro-praktickou agilitou systému, či absencia úpravy niektorých v praxi fungujúcich obchodných vzťahov, ktorá spôsobuje neprehľadnosť právnej úpravy a niekedy i duplicitu alebo až protichodnosť niektorých inštitútov.¹⁶⁹

Ako vedúca prác na rekodifikácii práva obchodných spoločností bola v roku 2020 ministerkou M. Kolíkovou menovaná Lucia Žitňanská, ktorá v tom čase pôsobila na MS SR ako poradkyňa ministerky a zastrešovala v rámci rezortu oblasť obchodného práva. Po tom, čo M. Kolíkovú nahradil v septembri 2022 v ministerskej funkcii Viliam Karas, L. Žitňanská už na rezorte spravodlivosti nepôsobí, avšak práce na rekodifikácii vedie naďalej. Jej menovanie možno považovať za pokračovanie tradície, keďže proces rekodifikácie občianskeho zákonníka počas rokov viedli viacero akademikov s expertízou v občianskom práve.¹⁷⁰

Príprava rekodifikácie práva obchodných spoločností je úzko spojená s rekodifikáciou Občianskeho zákonníka, keďže z neho (okrem iného) vyplýva všeobecná definícia právnických osôb. Zároveň s prácou na základoch pre rekodifikáciu obchodného práva v rámci Občianskeho zákonníka prebiehala i tvorba legislatívneho zámeru rekodifikácie práva obchodných spoločností, keďže na rozdiel od Občianskeho zákonníka takýto východiskový materiál právo obchodných spoločností nikdy v predošlých procesoch nemalo. Vytvorenie nového zákona o obchodných spoločnostiach „po dôslednej participatívnej diskusii o jeho

¹⁶⁸ <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/rekodifikacia-obcianskeho-zakonnika/priebeh-prac-na-rekodifikacii-sukromneho-prava-v-slovenskej-republike/>

¹⁶⁹ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/627>

¹⁷⁰ Boli nimi napríklad prof. Karol Plank, ktorého pracovná skupina vypracovala materiál schválený vládou v roku 1998. Na rekodifikácii občianskeho práva ďalej pri viacerých pokusoch pracovali i ďalší akademici – Peter Vojčík, Ján Lazar, Anton Dulák a Marek Števíček.

základných právnych inštitútoch a na základe spoločenskej zhody¹⁷¹ predpokladá aj Programové vyhlásenie Vlády SR na roky 2020-2024.

S odvolaním sa na PVV začalo MS SR v roku 2020 pracovať na legislatívnom zámere rekodifikácie práva obchodných spoločností,¹⁷² ktorý je základným ideovým dokumentom pre prípravu procesu. Tento nelegislatívny materiál prešiel riadnym legislatívnym procesom, vrátane MPK, a bol schválený Vládou SR 12. 5. 2021. V rámci MPK bolo k materiálu vznesených 152 pripomienok, z toho 76 zásadných. Ak boli pripomienky zlučiteľné s ideovým rámcovaním materiálu, boli akceptované a vyhodnotené ako „odporúčanie do ďalších budúcich legislatívnych prác na konkrétnom paragrafovom znení.“¹⁷³

Interný tím na MS SR a „poradný kruh“

Práce na rekodifikácii vykonáva Lucia Žitňanská v spolupráci s interným tímom MS SR. Ide najmä o zástupcov sekcie legislatívy a sekcie civilného práva, ktoré sú v rámci procesu zodpovedné predovšetkým za formálnu stránku a zlučiteľnosť so súvisiacimi predpismi. Okrem toho na rekodifikácii externe spolupracuje aj doc. Kristián Csah.

Okrem interného tímu si L. Žitňanská vytvorila približne 10-člennú skupinu, ktorú označuje ako „poradný kruh“. Jeho členmi sú akademici aktívni v oblasti obchodného práva z rôznych slovenských univerzít, zástupcovia Obchodnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu SR, praktizujúci advokáti a zástupcovia vybraní Slovenskou advokátskou komorou (ďalej SAK). Členov poradného kruhu L. Žitňanská vybrala sama na základe dlhoročných osobných skúseností, pričom prihliadala na publikačnú aktivitu a angažovanosť v agende obchodného práva a tvorbe legislatívy všeobecne. V prípade zástupcov SAK boli na každé stretnutie vyslaní zástupcovia podľa výberu komory s ohľadom na ich špecializáciu. Poradný kruh má vopred naplánované stretnutia, pričom vedúca prác v spolupráci s interným tímom a doc. Csachom v dostatočnom predstihu pripraví pracovné paragrafové znenie, o ktorom sa na stretnutí diskutuje a na základe vstupov účastníkov sa upravuje. Poradný kruh nemá stanovený systém hlasovania. V prípade, ak nedôjde v rámci skupiny k zhode, nasleduje hľadanie kompromisu. Ak sa nepodarí nájsť kompromis, materiál je upravený do podoby, ktorú navrhuje väčšina – za predpokladu, že návrh nie je v konflikte so základným hodnotovým nastavením materiálu.

Členovia poradného kruhu sa stretávali aj s odborníkmi a akademikmi v rámci odborných diskusií, ktoré boli organizované na určitú čiastkovú tému. Tie prebiehali hlavne v úvodnej fáze k všeobecnej právnej úprave právnických osôb a náležitostiach spojenými s rekodifikáciou občianskeho zákonníka. Odborné diskusie slúžia ako ideový základ pre prípravu rekodifikácie, neprebíha na nich debata o konkrétnom paragrafovom znení. Zápisy zo širších odborných diskusií boli priebežne zverejňované aj na stránkach MS SR.¹⁷⁴

Počas prípravy materiálu prebieha, alebo je naplánovaná, aj spolupráca s ostatnými ministerstvami – predovšetkým s rezortom financií, ktoré reguluje daňové podmienky, a s MPSVaR SR pri otázkach týkajúcich sa zamestnávania. Pokiaľ ide o podnikateľský sektor, ten bol doteraz zapojený len pri príprave legislatívneho zámeru. Jeho zapojenie je však plánované pri diskusiách o úpravách konkrétnych právnických osôb. A to aj s ohľadom na rôznorodosť

¹⁷¹ https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/pvvsr_2020-2024.pdf, s. 13.

¹⁷² <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/627>

¹⁷³ Z vyhodnotenia MPK LP/2020/627

¹⁷⁴ <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/rekodifikacia-obcianskeho-zakonnika/priebeh-prac-na-rekodifikacii-sukromneho-prava-v-slovenskej-republike/#pracovne-navrhy>

podnikateľského sektora, keďže do niektorých typov právnických osôb spadajú veľké podniky i malé startupy a scaleupy.

Priebežné informovanie zúčastnených strán a širokej verejnosti

Čo sa týka povinne zverejňovanej dokumentácie, na portáli Slov-Lex bola doteraz zverejnená dokumentácia k legislatívnemu zámeru, ktorý formálne figuroval ako samostatný legislatívny proces.¹⁷⁵ Zverejnený vlastný materiál slúži ako ideový základ pre prípravu nového právneho rámca obchodných spoločností, hodnotí súčasný stav, porovnáva ho s inými (najmä) európskymi právnymi rámcami a popisuje potrebu modernizácie tejto oblasti práva na Slovensku. K legislatívnemu zámeru bola v rámci zverejnenia dokumentácie k legislatívnemu procesu priložená aj správa o účasti verejnosti, ktorá mala formát vyplnenej tabuľky štandardného scenára 1 z Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.¹⁷⁶ V skutočnosti však k zapojeniu verejnosti pri tvorbe legislatívneho zámeru došlo prinajmenšom na úrovni konzultácie. Správa o účasti verejnosti má pri materiáloch z dielne MS SR nízku výpovednú hodnotu, keďže vedenie sekcie legislatívy nevidí pridanú hodnotu tohto dokumentu.

K samotnému výstupu rekodifikácie zatiaľ nebola vydaná predbežná informácia, avšak všetky podstatné informácie ohľadom prípravnej fázy sú zverejnené v legislatívnom zámere. Legislatívny proces k výslednému materiálu plánuje ministerstvo zverejniť až keď bude pripravené jeho konkrétne znenie.

Rezort spravodlivosti priebežne zverejňuje informácie o rekodifikácii práva obchodných spoločností aj na svojej webovej stránke.¹⁷⁷ Tá obsahuje podstatné informácie o historickom kontexte rekodifikačných snáh vrátane hypertextových odkazov na archívne dokumenty. Na stránke je možné nájsť aj archív pracovných verzií návrhov a zápisy z tematických odborných diskusií. Okrem toho v rámci aktualít MS SR zverejnilo informáciu pre širokú verejnosť, ktorá v skrátenej forme vecne zhrňa informácie z dokumentácie k legislatívnemu zámeru aj s odkazom na plnú dokumentáciu na portáli Slov-Lex.¹⁷⁸ Po schválení legislatívneho zámeru vládou bola informácia v podobnej forme a zverejnená aj v médiách.¹⁷⁹

Informovanie odbornej verejnosti prebiehalo aj prostredníctvom publikovania v odbornom časopise Justičná revue,¹⁸⁰ ktorá je určená pre právnickú obec. V tomto príspevku L. Žitňanská popisuje metodologický prístup k tvorbe práva obchodných spoločností a venuje sa prepojeniam medzi agendami práva obchodných spoločností a občianskeho zákonníka.

Okrem spomenutých iniciatív MS SR (resp. Lucie Žitňanskej) prebiehal prenos informácií aj z iniciatívy Slovenskej advokátskej komory, ktorá je zastúpená aj v poradnom kruhu. Po tom,

¹⁷⁵ <https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/627>

¹⁷⁶ https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti_verejne-politiky.pdf

¹⁷⁷ <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/rekodifikacia-obcianskeho-zakonnika/priebeh-prac-na-rekodifikacii-sukromneho-prava-v-slovenskej-republike/#pracovne-navrhy>

¹⁷⁸ <https://www.justice.gov.sk/sudy-a-rozhodnutia/sudy/aktuality/?eid=3122>

¹⁷⁹ <https://e.dennikn.sk/2390500/kolikova-rozbieha-velku-reformu-obchodneho-prava-s-jednoduchou-spolocnostou-na-akcie-uz-nepocita/>

¹⁸⁰ <https://www.legalis.sk/sk/casopis/justicna-revue/vplyv-rekodifikacie-obcianskeho-prava-na-pravo-obchodnych-spolocnosti.m-2616.html>

čo bol legislatívny zámer schválený vládou, SAK zorganizovala širšiu diskusiu medzi spracovateľmi materiálu a advokátskou obcou.

Ministerstvo životného prostredia SR

Autori: Richard Lukačka, Tomáš Winkler, Alexandra Poláková Suchalová

Prípadová štúdia 1: Novela zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch

Potreba zmeny resp. doplnenia zákona o odpadoch vychádza z niekoľkých záväzkov Slovenskej republiky ako členskej krajiny Európskej únie. Prvým je Plán obnovy a odolnosti SR, kde v komponente 2: Obnova budov, v oblasti zelenej ekonomiky prišla požiadavka na reformu nakladania so stavebným odpadom¹⁸¹, ktorý je v slovenskej legislatíve ukotvený v predmetom zákone. Plán obnovy a odolnosti je naviazaný na mechanizmus NextGeneration EU,¹⁸² vytvorený a implementovaný Európskou komisiou a distribúcia finančných prostriedkov je naviazaná na schválenie reformných krokov formou legislatívnych zmien reagujúcich na požiadavky EÚ v členskej krajine, ktoré mali pri tomto zákone termín na účinnosť legislatívy stanovený na koniec júna 2022. Druhým záväzkom je potreba transpozície smernice Európskeho parlamentu 2019/904¹⁸³ z 5. 6. 2019 o znižovaní vplyvu určitých plastových výrobkov na životné prostredie.

Pred samotným začiatkom procesu gestori pripravovanej novely oslovili odborníkov v oblasti odpadového hospodárstva za cieľom vypracovania analýzy existujúceho zákona aj z pohľadu aplikačnej praxe a ako východisko pre sformulovanie nevyhnutných zmien v zákone.¹⁸⁴ Týmto oslovením sa rozšírila informácia aj medzi iné sektory spoločnosti, na ktoré má zákon o odpadoch vplyv a títo zasielali predkladateľovi pripomienky a návrhy na zmeny právneho predpisu, išlo prevažne o podnikateľov, ktorí nakladajú so stavebným odpadom resp. je táto problematika súčasťou ich podnikateľskej činnosti. Pri identifikácii relevantných expertov predkladateľ vychádzal z dlhodobej skúsenosti a spolupráce v tejto oblasti. Konkrétne išlo o oslovenie bývalej kolegyne z Agentúry životného prostredia MŽP, ktorá v čase tvorby analýzy pracovala ako poradkyňa v odpadovom hospodárstve a podieľala sa na tvorbe predchádzajúcej legislatívy o odpadoch. Súčasťou analytických podkladov pre prípravu zákona bola aj analýza poplatkov za uloženie na skládky, nakladanie so stavebným odpadom a poplatky za recykláciu, ktoré boli kľúčové pre dosiahnutie aplikovateľnosti novely do praxe a pre splnenie cieľov smernice. Silným kontextovým faktorom tvorby tejto novelizácie bola krátkosť času a termín, ktorý bol naviazaný na spomínaný Plán obnovy a odolnosti.¹⁸⁵ Na celý proces prípravy novely zákona, vrátane legislatívneho procesu, ktorý obvykle trvá približne tri mesiace pred predložením do parlamentu, mal gestor menej ako trištvrte roka. To znamená, že na vypracovanie samotného vlastného materiálu mal predkladateľ necelé štyri mesiace.

Verejnosť bola informovaná prostredníctvom zverejnenia predbežnej informácie na portáli Slov-Lex koncom novembra 2021, ako konštatuje predkladateľ skôr ako sa štandardne zverejňuje t. j. skôr ako bolo pripravené paragrafové znenie predkladaného materiálu.¹⁸⁶ Možnosť zaslať vyjadrenie k predbežnej informácii využili dve MNO – Republiková únia

¹⁸¹ Plán obnovy a odolnosti SR, dostupný na: <https://www.planobnovy.sk/site/assets/files/1019/kompletny-plan-obnovy.pdf>

¹⁸² NextGenerationEU: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu

¹⁸³ Smernica: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0904>

¹⁸⁴ Rozhovor s respondentom

¹⁸⁵ Tamtiež

¹⁸⁶ Tamtiež

zamestnávateľov a Ochrana prírody a poriadku¹⁸⁷, ktoré podľa slov predkladateľov boli zobrať do úvahy a v rámci možností zohľadnené.¹⁸⁸

V nadväznosti na analytické aktivity, ktoré boli hlavne zamerané na zefektívnenie a vykonateľnosť zákona o odpadoch, avšak v kontexte požiadaviek plynúcich z predmetnej smernice, vznikla pracovná skupina z interných a externých členov t.j. poverení zamestnanci MŽP SR a odborníci z oblasti odpadového hospodárstva, kde pôsobili ako poradcovia príp. podnikatelia v tejto oblasti. Logika výberu spočívala hlavne v pochopení vykonateľnosti zákona v praxi, čiže účastníkmi participatívneho procesu boli hlavne tí, ktorí prichádzajú do kontaktu s problematikou odpadov v ich činnosti. Stretnutia vzhľadom na prebiehajúci pandemický stav v krajine prebiehali prevažne online. Na pracovných stretnutiach predkladatelia predstavili svoj zámer toho ako sa bude novela zákona vytvárať aj v kontexte získaných analytických podkladov, a záväzkov vyplývajúcich z Plánu obnovy a odolnosti, ktoré boli následne pretavené do paragrafového znenia interným tímom v rámci odboru odpadového hospodárstva „vytvorili sme paragrafové znenie, predostreli sme ho skupine, prejednali sme ho a spracovali sme výsledný návrh, ktorý išiel do legislatívneho procesu.“¹⁸⁹

Pomerne veľmi krátke obdobie, ktoré mali prekladatelia na prípravu materiálu sa prejavilo v medzirezortnom pripomienkovom konaní, ktoré prinieslo 110 pripomienok, z toho viac ako polovicu (57) zásadných. Mnoho pripomienok však obsahovo presahovalo záber predkladanej novely, čo sťažovalo priebeh rozporových konaní a v mnohých prípadoch skončili zamietnutím pripomienky, keďže časový tlak bránil komplexnejšej novele zákona, ktorá by reagovala na vznesené pripomienky: „Ak by sme k tomuto pristúpili, nikdy neskončíme.“ (Respondent 1, 2022). Je tiež možné predpokladať, že pomerne úzke zastúpenie aktérov, ktorí pôsobia v rôznych oblastiach odpadového hospodárstva resp. obmedzenie jej členov len na poradcov a podnikateľov spôsobilo náročnosť rozporových konaní, keďže zásadné pripomienky reagovali na znenia odkonzultované a dohodnuté v rámci pracovnej skupiny ako aj na vykonateľnosť zákona v praxi napr. potreby zmeny dĺžky prechodného obdobia implementovateľnosti zákona a pod.

Napriek nevyhnutnosti veľmi rýchlo spracovať novelu zákona o odpadoch, čo zapríčinilo aj náročnosť legislatívneho procesu na úrovni vlády bola táto schválená NR SR 24. 6. 2022. V Zbierke zákonov vyšla 29. 6. 2022, deň pred záverečným termínom.

Prípadová štúdia 2: Novela zákona o Environmentálnom fonde

Hlavným cieľom novely zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov je reagovať na aplikačnú prax vyplácania dotácií a efektívnosť fungovania Environmentálneho fondu, aby prostriedky z neho slúžili výlučne na podporu stratégie environmentálnej politiky Slovenskej republiky. Zámerom úpravy teda bolo zvýšiť kontrolu a preverovanie subjektov, ktorým mala byť poskytnutá podpora z Environmentálneho fondu, aby sa zabránilo zneužitiu prostriedkov. Gestori sa zároveň

¹⁸⁷ https://www.Slov-Lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&processDetail_WAR_portlet_cisloLP=PI%2F2021%2F261&processDetail_WAR_portlet_sel_action=pplpZobrazPripomienky

¹⁸⁸ Rozhovor s respondentom

¹⁸⁹ Tamtiež

usilovali o to, aby úprava náležitostí pre žiadosti o poskytnutie podpory bola flexibilnejšia a aby sa vďaka tomu zjednodušila dokumentácia pre žiadateľov.

Samotní zamestnanci Environmentálneho fondu považujú súčasný systém vyplácania dotácií za zastaralý a neefektívny. Zákon o Environmentálnom fonde totiž platí od roku 2004 a už je pre inštitúciu zväzujúci i z hľadiska aplikačnej praxe, ktorú za tie roky nadobudli.¹⁹⁰ S pohľadom zamestnancov bol v súlade aj postoj vedenia Ministerstva životného prostredia. Proces zmeny naštartoval príchod nového vedenia Environmentálneho fondu, nový generálny riaditeľ Ľubomír Vačok totiž podporil snahu o zmenu zákona.

Komisia, ktorá sa mala venovať novele, bola menovaná ministrom životného prostredia v máji 2021. Boli v nej dvaja zástupcovia Environmentálneho fondu, päť zamestnancov ministerstva, jeden zástupca Združenia miesta a obcí Slovenska a dvaja členovia Rady Environmentálneho fondu.¹⁹¹ Jeden z nich bol zástupcom samosprávy a politicky mal blízko k strane Zmena zdola Jána Budaja, kým druhý pôsobil v nadácii Ekopolis. Po vytvorení pracovnej skupiny boli zozbierané podnety z každého odboru Environmentálneho fondu. Ich interné vyhodnotenie bolo v kompetencii Odboru práva, Odboru ekonomiky a Odboru environmentálnej podpory. Podľa respondenta nebolo možné do novely zákona zapracovať všetky podnety, keďže v takom prípade by bolo efektívnejšie vytvoriť nový zákon. To však z časového hľadiska nebolo pre gestorov prijateľné.

Po vyselektovaní podnetov od jednotlivých odborov Environmentálneho fondu ich gestori predložili pracovnej skupine zriadenou ministrom. Na jej prvom stretnutí boli tieto podnety odprezentované a následne prebiehala diskusia o nich. Zároveň i samotní členovia pracovnej skupiny prišli s požiadavkami, ktoré bolo potrebné selektovať s ohľadom na ich politickú priechodnosť.¹⁹² Na otázku, prečo do tejto fázy neboli zapojení viacerí aktéri mimo MŽP SR, respondent odpovedal, že primárnym cieľom každého ministerstva je dosiahnuť svoje ciele s nejakou politickou vôľou. Zo strany gestora bola prítomná obava, že ak do procesu zapojí aj priemyselníkov, môže to skomplikovať dosiahnutie dohody. Priemyselníci by si navyše dokázali v rámci tripartity presadiť svoj záujem aj inou cestou.¹⁹³ Výsledkom stretnutí pracovnej skupiny bol bodový návrh zmien. Pre efektívnosť tvorby materiálu existoval dokument vo formáte Excel tabuľky, ktorá obsahovala staré znenie zákona, myšlienkový návrh a návrh nového legislatívneho predpisu. Do materiálu boli zapracované aj pripomienky zo strany odborníkov – členov Rady Environmentálneho fondu. Po dosiahnutí zhody na znení novelizácie išiel materiál na interné pripomienkové konanie v rámci rezortu a bol prepracovaný na základe získaných pripomienok. Následne návrh vstúpil do predbežného pripomienkového konania¹⁹⁴ a 9. 7. 2021 bola zverejnená i predbežná informácia na portáli Slov-Lex.

V rámci medzirezortného pripomienkového konania bolo k materiálu vznesených 95 pripomienok, z toho 32 zásadných. Vyjadrili sa v rámci neho i zástupcovia priemyselníkov, s ktorými bolo potrebné diskutovať. Podľa respondenta boli tieto diskusie náročné z dôvodu

¹⁹⁰ Rozhovor s respondentom

¹⁹¹ Rada Environmentálneho fondu je poradný orgán ministra životného prostredia, ktorý ministrovi odporúča alebo neodporúča poskytnúť dotáciu subjektom, ktorí o ňu požiadali.

¹⁹² Rozhovor s respondentom

¹⁹³ Tamtiež

¹⁹⁴ Predbežné pripomienkové konanie majú na starosti rezorty hospodárstva a financií, ktoré vyhodnocujú vplyvy, ktoré daný rezort uviedol, že ovplyvní. Komisia o ňom rozhodne stanoviskom za, proti alebo doplní o pripomienky.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

protichodných záujmov, ale zároveň vecné. Niektoré pripomienky pramenili i z nevedomosti, keďže sa týkali záležitostí, ktoré už Environmentálny fond zabezpečuje mimo chystanej novely zákona. V rámci rozporových konaní prebehli aj náročné rokovania s MF SR, ktoré sa týkali financovania a právnej istoty novely. Zákon bol napokon predložený na vládu 29. 10. 2021 a k jeho schváleniu došlo v NR SR 8. 3. 2022 s jedným pozmeňujúcim návrhom.

Prípadová štúdia 3: Novela zákona o ohrozených druhoch

Predmetom ďalšej prípadovej štúdie z prostredia MŽP SR je návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ten vychádza z plánu legislatívnych úloh na jún až december 2021. Hlavným dôvodom, pre ktorý sa rezort životného prostredia rozhodol novelizovať tento zákon, je Envirostratégia 2030,¹⁹⁵ ktorá sa venuje aj záchrane biodiverzity. Potreba novelizácie vychádzala aj z aplikačnej praxe, konkrétne v oblastiach právneho zakotvenia zákazu držby vybraných druhov živočíchov a obmedzenia komerčnej činnosti s nimi. Novela zároveň súvisí i so záväzkami SR v CITES.¹⁹⁶ Tie hovoria o tom, že krajiny si majú vytvoriť vlastný legislatívny rámec, ktorý má odrážať obsah dohovoru.

Novela je teda zacielená na aplikačnú prax, predovšetkým na nedostatočné kompetencie orgánov štátnej správy vykonávať dozor nad obchodovaním s ohrozenými druhmi, nedostatočné možnosti identifikácie exemplárnych druhov a na podmienky predaja na komerčnom trhu. Novela sa týkala aj ochrany mačkovitých šeliem, keďže tie sú zaujímavé pre zahraničné trhy, špeciálne pre tradičnú čínsku medicínu. Kvôli kompetenčným prekážkam je však ťažké monitorovať ich internetový predaj a zisťovať identitu predávajúceho. Riešenie tohto problému bolo taktiež jedno z motivácií navrhovateľov k novelizácii zákona.¹⁹⁷ Keď bol одобrený zámer, navrhovatelia začali chystať samotné znenie zákona. Predbežná informácia bola na portáli Slov-Lex zverejnená 10. 12. 2020 a nedostala ani jednu pripomienku.

Prípravu novely mali na starosti odbor regulácie obchodu s ohrozenými druhmi a legislatívny odbor ministerstva. Odbor legislatívy mal v kompetencii najmä právne znenie materiálu.¹⁹⁸ Po zverejnení predbežnej informácie navrhovatelia oslovili na konzultácie podnikateľské subjekty. Ich výber prebehol na základe zoznamu, ktorý si vedie Ministerstvo hospodárstva SR. Keďže na ňom chýbali niektorí relevantní zástupcovia podnikateľskej sféry, gestori ich doplnili na základe evidencie o chovaných druhoch.¹⁹⁹ Konzultácie prebiehali telefonicky a e-mailovou formou od 12. 3. 2021 do 7. 5. 2021. Okrem toho sa uskutočnilo aj jedno online stretnutie. Konzultácií sa zúčastnili 2 subjekty – Ranč pri Žiline, s.r.o. a ZOOKONTAKT, s.r.o. Tí v rámci komunikácie s rezortom životného prostredia vzniesli svoje pripomienky a vyjadrili sa k novele zákona. Ich postoj bol negatívny, keďže novela im „nabúrava biznis.“²⁰⁰ Podnikatelia

¹⁹⁵ Envirostratégia 2030, dostupná na:

https://www.minzp.sk/files/iep/03_vlastny_material_envirostrategia2030_def.pdf

¹⁹⁶ CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) je oficiálne používaná skratka pre dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, ktorý bol podpísaný 3. 3. 1973 vo Washingtone.

¹⁹⁷ Rozhovor s respondentom

¹⁹⁸ Tamtiež

¹⁹⁹ Tamtiež

²⁰⁰ Tamtiež

a gestori sa snažili vysvetliť si v rámci konzultácií svoje pozície. Gestori podnikateľom ozrejmili dôležitosť novelizácie a zároveň ich informovali, že im nebudú odobraté zvieratá, ktoré už majú v chove. Napokon došlo medzi týmito stranami k dohode. V júni 2021 sa do procesu zapojil aj europoslanec Martin Hojsík, ktorý mal vecné pripomienky k legislatívnemu materiálu. Tie sa týkali najmä rozšírenia novely o ochranu medvedíkov. Iniciatívu prejavil aj zvierací ombudsman, ktorý chcel do novely zahrnúť aj otázky dedenia. Napokon došlo k zapracovaniu týchto pripomienok.

Po ukončení konzultačnej fázy vstúpil materiál do interného pripomienkového konania a následne do MPK. To prebehlo od 9. 7. 2021 do 29. 7. 2021. Na otázku, či gestori informovali verejnosť o možnosti pripomienkovať materiál, respondent uviedol, že nepotrebujú dávať ľuďom nejaké návody, keď existujú notifikácie na webovom portáli Slov-Lex. V rámci MPK došlo k diskusiám s viacerými aktérmi – napríklad so Slovenskou informačnou službou a s pôdohospodármi, ktorí sú pre proces relevantní z dôvodu, že vydávajú veterinárne doklady súvisiace so životom zvierat. Diskusie s tými subjektmi napokon viedli k dohode. Uskutočnili sa aj stretnutia s poslancami Národnej rady SR. Ich cieľom bolo predísť tomu, aby pozmeňujúce návrhy negatívne ovplyvnili výslednú podobu zákona. Pri poslancoch totiž hrozilo, že budú mať protichodné záujmy, ako gestor. V minulosti sa totiž stávalo, že poslanci NR SR vlastnili nejaké druhy zvierat, napr. tigre.²⁰¹

V rámci MPK sa riešila aj problematika internetového predaja. Navrhovatelia chceli dať právomoci Slovenskej inšpekcii životného prostredia, aby mohli kontrolovať predajcov zvierat. Práve pri internetovom obchode totiž existovalo riziko nelegálneho predaja. V tejto problematike napokon došlo k dohode, podľa ktorej si inšpekcia bude môcť vyžiadať od polície údaje o nelegálnom predaji. Z hľadiska samotnej novely šlo o nevyhnutné diskusie kvôli jej politickej priechodnosti.²⁰²

Z hľadiska informovania treba spomenúť, že sa v tejto fáze začali ozývať nespokojní chovatelia. Tí tvrdili, že navrhovatelia v tlačovej správe prezentovali odlišné informácie v porovnaní s konečnou podobou zákona. Podľa slov zástupcu gestora „tlačová správa je len na to, aby vás upozornila, pozor niečo sa deje a keď sa to týka vášho biznisu treba si to naštudovať ďalej.“ Na základe týchto ohlasov došlo 13. 9. 2021 k stretnutiu s chovateľmi ohrozených druhov, s ktorými gestori diskutovali o znení novely. Podobne ako podnikatelia, aj chovatelia boli proti novele. Negatívne hodnotili fakt, že by im novela obmedzila podnikanie. Chovatelia totiž nevedeli o možnosti dochovania svojich zvierat. Preto mali obavu, že im ich inšpekcia odoberie. Po schválení novely gestori informovali chovateľov na základe svojej databázy o zmene legislatívy a o jej dopadoch na chovateľov a taktiež sa snažili zodpovedať ich otázky.

Prípadová štúdia 4: Zákon o ochrane ovzdušia

Zákon o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov vychádza z legislatívnych úloh vlády na jún až december 2021 a z Programového vyhlásenia vlády.²⁰³ V ňom sa vláda Igora Matoviča i Eduarda Hegera zaviazala k vypracovaniu novej stratégie na zlepšenie kvality ovzdušia a novej legislatívnej úprave problematiky. K tvorbe zákona viedlo niekoľko dôvodov.

²⁰¹ Rozhovor s respondentom

²⁰² Tamtiež

²⁰³ Programové vyhlásenie vlády je dostupné na

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov už nedokázal poskytnúť dostatočnú odozvu na aktuálne výzvy. Zároveň, Európska komisia žaluje Slovenskú republiku za to, že kvalita ovzdušia v Banskobystrickom a Košickom kraji je nevyhovujúca. K zmene zákona došlo aj kvôli napĺňaniu cieľov z Národného programu znižovania emisií do roku 2030²⁰⁴ a pre potrebu reagovať na aplikačnú prax. Návrh zákona pokrýva jedenásť transpozícií práva Európskej únie. Je zameraný na zvýšenie kvality ovzdušia, zníženie emisií a obmedzovanie ich zdrojov. Rovnako dopĺňa niekoľko nových nástrojov – zavádza osobitné povoľovanie stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia, vyššiu angažovanosť okresných úradov a posilnenie kompetencií samospráv na regionálnej a miestnej úrovni. Taktiež zavádza kontroly malých spaľovacích zariadení na tuhé a kvapalné palivá a zameriava sa na reguláciu zápachu. Tento 140-stranový zákon je teda zacielený na reflektovanie nových výziev, ktoré vznikli počas aplikačnej doby predchádzajúceho zákona.

Príprave zákona o ovzduší predchádzalo vypracovanie Národného programu znižovania emisií, ktorý vychádzal z Európskej smernice.²⁰⁵ Už pri jej tvorbe sa začali kreovať prvé pracovné skupiny a kontakty, ktoré boli využité aj pri následnej tvorbe zákona. Na jej príprave pracoval primárne Odbor ochrany ovzdušia. Konkrétne šlo o pracovníkov, ktorí tvorili prvý zákon o ovzduší, aby sa využila ich „pamäťová stopa“ a poznanie, ktoré nadobudli pri predchádzajúcej tvorbe.²⁰⁶ Predbežná informácia bola zverejnená 5. 5. 2020 a následne pracovná skupina začala tvoriť legislatívu. Jej prvé stretnutie sa konalo 29. 7. 2020 za účasti všetkých zapojených aktérov. Na stretnutí bolo prítomných približne 100 osôb. Jeho hlavným cieľom bolo poznať názory aktérov na predloženú predbežnú informáciu, ktorá obsahovala tézy zákona. Následne gestori pozvali aktérov do tematických pracovných skupín. Stretnutia v rámci nich sa konali online cez MS TEAMS kvôli pandémie COVID-19. Pred každým stretnutím bol pripravený legislatívny návrh, ktorý bol predmetom diskusií. V nasledujúcich riadkoch prinášame prehľad stretnutí jednotlivých tematických pracovných skupín.

- 4. 12. 2020 sa uskutočnilo prvé stretnutie pracovnej skupiny, ktoré sa zameriavalo na priemyselný sektor.²⁰⁷
- 7. 12. 2020 bolo stretnutie pracovnej skupiny pre verejný sektor, na ktorom boli zastúpení ZMOS, ÚMS, Združenie samosprávnych krajov SK8, Cyklokoalícia a referát LIFE IP-Zlepšenie kvality ovzdušia.
- 23. 4. 2021 sa uskutočnilo stretnutie zamerané na oblasť vykonávania kontrol malých spaľovacích zariadení na tuhé palivá a kvapalné palivá predovšetkým v domácnostiach. Zúčastnili sa ho Úrad komory kominárov Slovenska, Cech kachliarov, krbárov a kominárov Slovenskej republiky a Cech kachliarov.

²⁰⁴ Národný program znižovania emisií do roku 2030: https://www.minzp.sk/files/oblasti/ovzdusie/ochrana-ovzdusia/dokumenty/strategia-ochrany-ovzdusia/vlastny-material-narodny-program-znizovania-emisi-sr_final.pdf

²⁰⁵ Smernica je dostupná na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2284>

²⁰⁶ Rozhovor s respondentom

²⁰⁷ Stretnutia sa zúčastnili Republiková únia zamestnávateľov, Klub 500, Slovenský zväz výrobcov tepla, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR, Zväz výrobcov cementu, ČESMAD Slovakia, RONA a.s., Slovenské Elektrárne, a.s., U. S. Steel Košice, s.r.o., SPP-distribúcia, a.s., Nafta, Slovnaft a.s., Zväz chemického a farmaceutického priemyslu SR, Continental Matador Rubber, s.r.o., Duslo a.s., BASF Slovakia spol. s.r.o., CHEMOSVIT SLUŽBY, s.r.o., FORTISCHEM a.s.

- 28. 4. 2021 prebehlo stretnutie zamerané na všeobecné predstavenie návrhu zákona o ochrane ovzdušia a navrhovaných zmien za účasti priemyselného sektora,²⁰⁸ verejného sektora,²⁰⁹ štátnych organizácií a samospráv²¹⁰ a meracích skupín.
- 5. 5. 2021 bolo stretnutie ohľadom kontroly regulovaných výrobkov a uvádzanie malých spaľovacích zariadení na trh za účasti MH SR a Slovenskej obchodnej inšpekcie.
- 5. 5. 2021 sa uskutočnilo aj stretnutie zamerané na štátnu správu a samosprávu a organizácie v pôsobnosti MŽP SR za účasti okresných úradov v sídle kraja, okresných úradov, vyšších územných celkov, LIFE IP – Zlepšenie kvality ovzdušia, Slovenskej agentúry životného prostredia a SHMÚ.
- 6. 5. 2021 sa venovali účastníci problematike meracích skupín vykonávajúcich elektronické oznamovanie plánovaného termínu oprávnenej technickej činnosti.
- 13. 5. 2021 prebehlo stretnutie zamerané na hodnotenie vplyvu znečisteného ovzdušia na zdravie ľudí za účasti MZ SR a Úradu verejného zdravotníctva SR.
- Stretnutia konané 14. 5. 2021 a 17. 5. 2021 boli zamerané na riešenie zaslaných pripomienok k návrhu zákona o ochrane ovzdušia za účasti vyššie uvedených subjektov.
- 3. 6. 2021, 10. 6. 2021 a 26. 7. 2021 zamerané na výkon kontroly malých spaľovacích zariadení na tuhé palivo a kvapalné palivo za účasti ZMOS, Únie miest SR, LIFE IP – Zlepšenie kvality ovzdušia a Štatistického úradu.
- Séria online stretnutí v rámci pracovnej skupiny zameranej na riešenie problematiky prebehla 29. 1. 2021, 15. 3. 2021, 10. 5. 2021 a 18. 6. 2021 za účasti meracích skupín, Slovenskej inšpekcie životného prostredia, pozvaných expertov, zainteresovaných obcí a prevádzkovateľov.

Podľa slov respondenta dohody na viacerých stretnutiach vznikali ťažko, no vždy sa našlo priechodné riešenie a podarilo sa dosiahnuť kompromis. Napríklad pri problematike kontroly domácností zo strany kominárov došlo ku konfliktu s Inšpekciou životného prostredia. Tí tvrdili, že kontroly, ktoré majú vykonávať vo vlastnej réžii, by kvôli materiálno-technickému a personálnemu zabezpečeniu zvýšili výdavky zákona o 8 miliónov €. Následne do procesu vstúpil štátny tajomník a od plánovaných kontrol sa upustilo.²¹¹

Návrh zákona vstúpil do medzirezortného pripomienkového konania 21. 3. 2022. V rámci neho bolo vznesených 618 pripomienok, z ktorých 429 bolo zásadných. Najviac problematické boli rozpory s Ministerstvom zdravotníctva, ktoré z pohľadu respondentov menili svoje stanoviská a preto neprišlo k dohode. Návrh zákona bol napokon schválený 20. 12. 2022, následne však bol vetovaný prezidentkou SR. Dôvodom je, že zákon sa podľa čl. VI šiesteho bodu obmedzuje iba na samotné zriadenie vecných bremien a úpravu vykonania záznamu do katastra nehnuteľností. Podľa hlavy štátu však chýbajú akékoľvek ustanovenia o primeranej

²⁰⁸ Za priemyselný sektor boli na stretnutí prítomní Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR, Republiková únia zamestnávateľov, Klub 500, Slovenský zväz výrobcov tepla, Asociácia priemyselných zväzov a dopravy.

²⁰⁹ Verejný sektor na stretnutí reprezentovali VIA IURIS, Cyklokoalícia, ZMOS, Únia miest SR, Združenie samosprávnych krajov SK8, Slovenská klimatická iniciatíva a platforma Budovy pre budúcnosť.

²¹⁰ Konkrétne šlo o zástupcov Slovenskej agentúry životného prostredia, SHMÚ, LIFE IP – Zlepšenie kvality ovzdušia, MH SR, Slovenskej obchodnej inšpekcie, Magistrátu mesta Bratislavy a Magistrátu mesta Košice.

²¹¹ Rozhovor s respondentom.

náhrade za obmedzenie vlastníckeho práva.²¹² Po opätovnom prerokovaní a akceptovaní pripomienok prezidentky SR bol zákon schválený 17. 2. 2022.

Prípadová štúdia 5: Zákon o zálohovaní jednorazových obalov

Zákon č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení niektorých zákonov vychádza predovšetkým zo smernice Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie.²¹³ Táto smernica určuje členským štátom, že najneskôr do 31. 12. 2025 má byť recyklovaných 65% hmotnosti všetkých odpadov z obalov. V prípade konkrétnych materiálov musí byť recyklovaných (okrem iného) minimálne 50% hmotnosti plastov, 70% železných kovov a 50% hliníkových obalov. Táto politika sa zavádza aj kvôli dosiahnutiu zníženia podielu plastového odpadu v prírode, tzv. litteringu. Prípravu zákona mal v kompetencii odbor odpadového hospodárstva. Na začiatku procesu, ešte pod vedením bývalého ministra Lászlóa Sólymosa, si dal odbor vypracovať dve analýzy ohľadom problematiky zálohovania. Jednu realizoval Inštitút environmentálnej politiky, druhú nezávislý subjekt EKOS PLUS, ktorý bol vysúťažený prostredníctvom verejného obstarávania. Na základe týchto analýz sa vedenie rezortu rozhodlo, že zálohovanie sa bude týkať plastových fliaš a plechoviek.

Po rozhodnutí vedenia ministerstva vznikla pracovná skupina, v ktorej boli zástupcovia odboru odpadového hospodárstva a odboru legislatívy. Rozhodnutie o tom, kto bude tvoriť zákon, bolo podľa slov respondenta „vyslovene internou záležitosťou.“ Zákon bol primárne adresovaný obchodnému sektoru a výrobcovi obalov. Podľa zástupcu Slovenskej aliancie moderného obchodu (SAMO) analýza vypracovaná Inštitútom environmentálnej politiky (IEP) nebola založená na vierohodných číslach, keďže nereflektovala niektoré dáta, ktoré majú k dispozícii obchodné reťazce. Dialo sa tak z objektívnych príčin, keďže šlo o obchodné dáta, ku ktorým IEP nemohol mať prístup.²¹⁴

Navrhovatelia zákona zorganizovali sériu pracovných stretnutí ešte pred zverejnením predbežnej informácie na portáli Slov-Lex. Medzi 8. 10. 2018 a 26. 11. 2018 prebehli rokovania so zástupcami ZMOS, Asociácie priemyselných zväzov a dopravy, Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení SR, Republikovej únie zamestnávateľov, Asociácie výrobcov nealkoholických nápojov a minerálnych vôd (AVNM), Slovenskej poľnohospodárskej a potravinovej komory, Potravinovej komory Slovenska, SAMO, Slovenského združenia výrobcov piva a sladu (SZVPS), Zväzu obchodu SR (ZOSR) a organizácie zodpovednosti výrobcov.²¹⁵ Už v priebehu spomínaných rokovaní začali zástupcovia AVNM, SAMO, ZOSR a SZVPS komunikovať o vytvorení Správcu zálohového systému. Dialo sa tak z dôvodu časového tlaku – ak by čakali do schválenia zákona, nestihli by sa zapojiť do výzvy.²¹⁶ Časový tlak spôsobil, že subjekty s rôznymi záujmami sa museli rýchlo dohodnúť, čo prinieslo logistické i dokumentačné problémy pre výsledné pôsobenie Správcu zálohového systému.²¹⁷ Po týchto rokovaniach bola 5. 12. 2018 zverejnená predbežná informácia. Počas

²¹² <https://sita.sk/klima/prezidentka-caputova-vetovala-zakon-o-ochrane-ovzdušia-vytkla-mu-viacero-veci/>

²¹³ Ide o smernicu č. 2018/852 z 30. 5. 2018. Smernica je dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0852&from=EN>

²¹⁴ Rozhovor so zástupcom SAMO

²¹⁵ Ide o subjekty, ktoré zabezpečujú triedený zber odpadu, no nesmú pri tom produkovať zisk.

²¹⁶ Rozhovor s respondentom

²¹⁷ Tamtiež

nasledujúceho dňa poslali niektoré subjekty²¹⁸ ministrovi list, v ktorom navrhovali vypracovanie analýzy dopadov zavedenia záloh na PET fľaše a plechovky na celé odpadové hospodárstvo.

Z rozhovorov s respondentmi z rezortu životného prostredia vyplynulo, že niektorí účastníci rokovaní boli proti zavedeniu zálohovania. Samotná tvorba legislatívneho znenia prebiehala v rámci internej pracovnej skupiny na ministerstve. Pripravený materiál vstúpil do medzirezortného pripomienkového konania 15. 1. 2019. MPK nespôsobilo kritické situácie, ktoré by stavalo MŽP SR a ostatných aktérov do neprijemných konfliktov.²¹⁹ A to napriek tomu, že k materiálu prišlo 421 pripomienok, z ktorých bolo 263 zásadných. Najvýraznejším odporcom v pripomienkovom konaní boli *skládkari* a Organizácie zodpovednosti výrobcov (OZV), ktoré mali v kompetencii zber jednorazových obalov. Zákon totiž zasahoval do podnikania OZV, čo spôsobilo oprávnené protichodné záujmy zo strany podnikateľov. Títo podnikatelia zároveň v tej dobe ešte netušili, že práve oni budú mať v kompetencii celý systém zálohovania. Po schválení zákona sa totiž malo uskutočniť výberové konanie na správcu zálohovacieho systému, ktorý mal manažovať celú logistiku systému.²²⁰ Po vyhodnotení pripomienok bol zákon prijatý Vládou SR 28. 5. 2019 a schválený v NR SR 11. 9. 2019.

Prípadová štúdia 6: Novela zákona o zálohovaní jednorazových obalov

Hlavným cieľom zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov, je nastaviť právny vzťah medzi správcou zálohovacieho systému a Ministerstvom životného prostredia SR. Novela vychádza z plánu legislatívnych úloh vlády SR. Má priniesť predovšetkým precíznejšiu podoba legislatívy a zabezpečiť fungovanie zálohového systému. Pri prvom návrhu zákona o zálohovaní z roku 2019 totiž nebol vysúťažovaný správca zálohového systému, ktorý je pre sfunkčnenie systému zálohovania nevyhnutný. Správca totiž má mať na starosti celú logistiku zálohovacieho systému. Novela teda mala za cieľ určiť sankčné mechanizmy, práva a povinnosti správcu a zároveň stanovila, koľko percent obalov sa má vyzbierať v nadchádzajúcich rokoch.

Po schválení pôvodného zákona MŽP SR vypísalo 2. 12. 2019 výzvu na výber správcu zálohového systému jednorazových obalov na nápoje. Do výzvy sa prihlásili dvaja záujemcovia, jeden z nich však nedodal potrebné dokumenty. Druhým záujemcom bol Správca zálohového systému.²²¹ Napriek tomu však bola súťaž ukončená bez výsledku, keďže po voľbách v r. 2020 sa zmenilo vedenie rezortu.²²² Po výmene vlády v roku 2020 zverejnilo MŽP SR v októbri druhú výzvu, do ktorej sa prihlásil jeden záujemca – opäť Správca zálohového systému.

Predbežná informácia bola zverejnená 16. 6. 2021. Samotné znenie novely vznikalo v spolupráci Správcu zálohového systému s odborom odpadového hospodárstva, odborom legislatívy a štátnym tajomníkom rezortu životného prostredia. Počas rokovaní sa viedla

²¹⁸ Konkrétne šlo o AVNM, Asociáciu podnikateľov v odpadovom hospodárstve, Slovenské združenie pre značkové výrobky, ZOSR, Slovenskú obchodnú a priemyselnú komoru, SAMO a Združenie organizácií verejných prác.

²¹⁹ Rozhovor s respondentom

²²⁰ Viac v prípadovej štúdii o novele zákona o zálohovaní.

²²¹ Správca zálohového systému je názov neziskovej organizácie, ktorá združuje štyri subjekty – Asociáciu výrobcov nealkoholických nápojov a minerálnych vôd, Slovenské združenie výrobcov piva a sladu, Slovenskú alianciu moderného obchodu a Zväzu obchodu SR. Tieto organizácie sa zúčastňovali aj rokovaní o návrhu zákona o zálohovaní jednorazových obalov.

²²² Rozhovor s respondentom

komplikovaná diskusia o sankciách. Podľa zástupcu SAMO si totiž ministerstvo chcelo podmienky nastaviť podľa svojich potrieb a tlačilo na vyššie sankcie. Účastníci rokovaní sa dohodli aj na vyšších cieľoch objemu zálohovania. Práva a povinnosti správcu sa museli zaviesť do zákona z dôvodu, aby mohlo byť ich prípadné nedodržanie sankcionované. Pripravené znenie novely bolo posunuté do MPK dňa 29. 6. 2021.

Zo strany Správca zálohového systému panovali obavy, či sa podarí systém zálohovania spustiť načas. Podľa zástupcu SAMO totiž minister J. Budaj „zle manévroval s časom.“²²³ Najprv mal mať správca systému rok na prípravu a so zálohovaním sa malo začať až od roku 2023. To sa však napokon zmenilo a systém mal byť spustený o rok skôr, v januári 2022. MŽP SR však tvrdilo, že obchodníci čakali na schválenie zákona napriek tomu, že od rezortu mali základné garancie obsiahnuté v zakladajúcich dokumentoch.²²⁴

²²³ Zdroj: rozhovor s respondentom

²²⁴ Zdroj: rozhovor so zástupcom MŽP SR

VÝSLEDKY ANALÝZY A ODPORÚČANIA

Čo sme zistili?

Tomáš Winkler

Prečo došlo k tvorbe a novelizácii legislatívnych materiálov a k zapojeniu verejnosti?

Na základe analýzy prípadových štúdií možno identifikovať niekoľko faktorov, ktoré majú dôležitú rolu pri spustení procesov tvorby verejných politík. Zároveň majú pozitívny vplyv na samotný priebeh participatívneho procesu, pretože legitimizujú pripravované verejné politiky.

Medzi najdôležitejšie podnety k tvorbe, resp. k novelizácii analyzovaných legislatívnych materiálov patrí (1) napĺňanie záväzkov na národnej úrovni (t. j. Programového vyhlásenie vlády SR, Plánu obnovy a odolnosti SR a národných stratégií). Ak daná verejná politika reflektuje témy a ciele zahrnuté v spomínaných dokumentoch, zvyšuje to politickú legitimitu procesov. Podstatným faktorom sú aj (2) plnenie medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky a (3) transponovanie smerníc európskej legislatívy, a (4) reagovanie na podnety z aplikačnej praxe. Taktiež je v tomto smere dôležité, ak (5) pripravované verejné politiky reagujú na aktuálnu tému alebo jav z aplikačnej praxe. Ako príklad možno uviesť proces tvorby Novely zákona o obetiach trestných činov, ktorá reagovala na skutočnosť, že počas pandémie ochorenia COVID-19 narástol počet prípadov domáceho násillia v súvislosti s vládnymi opatreniami a preto získala téma výraznejšiu pozornosť. Analyzované procesy ukázali aj dôležitú rolu aktérov, ktorí pôsobia ako (6) “nositelia tém” a zároveň majú politický mandát na ich presadenie. Takýmito aktérmi boli napríklad prezidentka SR Zuzana Čaputová v prípade procesu tvorby Novely zákona o obetiach trestných činov a Mária Kolíková, ktorej vplyv bol podstatný pri reforme súdnej mapy.

V odbornej literatúre môžeme nájsť rôzne motivácie inštitúcií k riadenej participácii. Sú nimi najmä zvyšovanie podpory verejných politík, predchádzanie potenciálnych konfliktných situácií, budovanie strategických spojenectiev či potreba získania súhlasu verejnosti. Pri analýze či evaluácii participatívnych procesov je dôležité brať do úvahy tieto motívy, pretože môžu vysvetliť použité stratégie a metódy zapojenia.²²⁵

Z analýzy prípadových štúdií vyplynulo, že hlavnými motiváciami k zapájaniu verejnosti do tvorby VP je (1) prevencia pred predĺžením a skomplikovaním legislatívneho procesu, (2) snaha zabezpečiť lepšiu implementáciu verejných politík do praxe a (3) skvalitnenie materiálu prostredníctvom expertízy “zvonku”. Gestori politík sa teda prostredníctvom zapájania verejnosti usilujú znížiť počet pripomienok v MPK a predísť protestom dotknutých inštitúcií, a to najmä v prípadoch, ak sa daná politika týkala aktérov s veľkou mierou vplyvu a moci. V takomto prípade gestori pripúšťali, že niektorých aktérov si nemohli dovoliť obísť, najmä ak očakávali ich spoluprácu v implementačnej fáze. Zapojením aktérov mimo štátnu správu sa gestori snažili zabezpečiť hladšiu implementáciu, redukovať obavy dotknutej verejnosti a informovať ju. Zriedkavejšie sa objavili sekundárne ciele ako napríklad zlepšovanie imidžu a dôveryhodnosti danej inštitúcie. Z prostredia MV SR predstavoval špecifický prípad ÚSV ROS, ktorý má participáciu a zapájanie verejnosti ako súčasť svojej agendy a preto jeho vedenie

²²⁵ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

cítilo potrebu ísť príkladom ostatným inštitúciám. Do spôsobu prípravy materiálov vstupovali aj osobné presvedčenia a postoje poverených zamestnancov. Inými slovami, to, či sa proces realizoval participatívne alebo sa vstup verejnosti do procesu obmedzil na povinné inštitúty, záviselo od toho, do akej miery daný zamestnanec či zamestnanci považovali participáciu za zmysluplnú a akú s ňou mali predošlé skúsenosti. Systém, v ktorom prax zapájania verejnosti nie je ukotvená v danej inštitúcii, ale závisí od osobných postojov a skúseností zamestnancov, je veľmi zraniteľný voči personálnym zmenám. To sa potvrdilo aj v rozhovoroch s predstaviteľmi mimovládnych organizácií, ktorí konštatovali, že príchod konkrétnych osôb dokáže úplne zmeniť spôsob, akým daný útvar v rámci ministerstva komunikuje s verejnosťou a umožňuje alebo naopak sťažuje jej vstup do procesu tvorby politík.

Na druhej strane, je potrebné vyzdvihnúť, že mnohí zamestnanci rezortov, ktorí už mali skúsenosť so zapájaním verejnosti do tvorby verejných politík, ho hodnotili zväčša pozitívne. Špeciálne oceňovali efekt participácie vo forme zníženia počtu pripomienok v MPK, hladšieho prijatia politiky a následnej implementácie. Ako príklad možno spomenúť spoluprácu medzi ÚSV ROS a sekciou verejnej správy MV SR na príprave zákona o registri MNO, ktorá viedla k jeho úspešnému prijatiu. O niekoľko rokov neskôr, keď sa pripravovala novela zákona o dobrovoľníctve, sekcia verejnej správy súhlasila s participatívnou prípravou tohto dokumentu práve vďaka predchádzajúcej kladnej skúsenosti.

Ako prebiehajú participatívne procesy v prostredí ústredných orgánov štátnej správy?

Riadenie a organizácia participatívnych procesov

Spoločnou črtou sledovaných politík bolo podcenenie fázy prípravy a plánovania procesu. Rozhovory s gestormi odhalili, že pre poverených zamestnancov bolo náročné opísať, akým spôsobom postupovali pri plánovaní a dizajnovaní procesu. To sa týkalo predovšetkým identifikácie aktérov a nástrojového mixu (výberu kombinácie aktivít, metód a formátov na zapojenie účastníkov), kde sa odpovede často obmedzovali na jednovetné a málo výpovedné výroky.²²⁶ Plánovanie procesu sa zvyčajne sústredilo na harmonogram s ohľadom na termíny, ktoré museli byť dodržané (napr. na predloženie návrhu politiky do MPK). Keďže príprava procesu spočívala vo väčšine sledovaných prípadov primárne na jednom, maximálne dvoch zamestnancoch, absentovali diskusie a rozdelenie zodpovedností v rámci širšieho tímu. Poverený zamestnanec tak vo výsledku zväčša navrhol a zorganizoval proces podľa vlastného uváženia.

Z analýzy teda vyplýva, že procesy zapájania verejnosti do tvorby verejných politík na troch skúmaných rezortoch prebiehajú skôr operatívne. To však automaticky neznamená, že by boli všetky procesy prevedené nekvalitne. Väčšia miera strategického plánovania by však prispela k väčšej kvalite a efektivite procesov. Jednou z častých nedostatkov v procesoch riadenej participácie je nesúladi očakávaní účastníkov s ich reálnym vplyvom na rozhodovanie.²²⁷ Zapojení aktéri totiž očakávajú, že ich vstupy budú brané vážne. Ak sa tieto očakávania

²²⁶ Napríklad „oslovili sme všetkých, ktorých sa to týka“ alebo „postupovali sme podľa zaužívanej praxe a osvedčených postupov.“

²²⁷ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

nenaplnia, môže to negatívne ovplyvniť dôveru vo vládu a verejné inštitúcie.²²⁸ Naplánovanie toho, ktorých aktérov, do akej úrovne a akým spôsobom zapojiť do procesu, má preto potenciál predísť tomuto nedostatku.

Z horeuvedených dôvodov je ťažké hovoriť o “typickom” procese tvorby verejnej politiky pre tento rezort. Súvisí to aj so skutočnosťou, že zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík nie je v našich podmienkach štandardizované. Podoba procesov preto výrazne závisí od prístupu zamestnancov ministerstiev, resp. od samotných inštitúcií či ich organizačných zložiek. Na úrovni zamestnancov je dôležité, aké majú postoje a vedomosti v téme riadenej participácie – či sú naklonení zapájaniu verejnosti do tvorby verejných politík a či majú dostatok informácií a praktických skúseností ohľadom procesov riadenej participácie. Súčasná prax ukazuje, že zamestnanci ministerstiev sa nebránia nekonvenčným alebo inovatívnym riešeniam, no nie sú ochotní pristúpiť k svojvoľnému konaniu, ktoré by nevedeli legitímne vysvetliť. Ich vzdelávanie sa preto ponúka ako nenáročné, no potenciálne veľmi prínosné opatrenie pre zlepšenie aktuálneho stavu.²²⁹

Nástroje a úroveň zapájania verejnosti

Typickou metódou zapájania verejnosti do sledovaných participatívnych procesov sú pracovné skupiny. Pracovné skupiny sa v prípadových štúdiách pohybovali na škále od neformálnych až po formálne pracovné skupiny, ktoré mali svoj štatút a rokovací poriadok. Časť účastníkov pracovnej skupiny predstavovali stáli členovia a časť tvorili ad hoc prizývaní aktéri, ktorí sa zúčastnili len niektorých stretnutí. Rôznorodosť pracovných skupín môžeme nájsť aj v rámci jedného procesu, ako tomu bolo v prípade Novelu zákona o slobodnom prístupe k informáciám.²³⁰

Špecifický spôsob zapájania aktérov predstavujú individuálne konzultácie medzi gestorom a stakeholdermi, ktoré fungujú na príležitostnej báze. Dejú sa najmä formou neformálnych stretnutí, prípadne prostredníctvom telefonátov alebo e-mailov. Z analýzy prípadových štúdií z prostredia MV SR vyplýva, že na tomto rezorte sa individuálne konzultácie dejú najmä v prípade, ak gestor neorganizuje proces riadenej participácie, avšak je ochotný umožniť aspoň niektorým aktérom vyjadriť svoje požiadavky k pripravovanému materiálu. V prípade MŽP SR a MS SR sa individuálne konzultácie dejú skôr popri iných metódach zapájania verejnosti. Ide teda skôr o akýsi „doplňok“ procesov, resp. ako spôsob priebežnej komunikácie s aktérmi, ktorý v priebehu procesu vyjadrili záujem zapojiť sa. Predmetom individuálnej komunikácie je

²²⁸ Irvin, R. A., – Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. Public administration review, 64(1), s. 55-65.; Edelenbos, J., – van Meerkerk, I. (Eds.). (2016). Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in public governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

²²⁹ Klimovský, D. (ed.) (2020). Participatívne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politík. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

²³⁰ Za čias ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej prebiehali práce vo veľkej skupine (cca. 30 členov), pričom pri čiastkových témach boli prizvaní aj ďalší účastníci s odbornosťou v riešenej oblasti. Členovia pracovnej skupiny mohli prichádzať aj s vlastnými návrhmi, ktoré následne prechádzali diskusiou a využívali sa aj interaktívne metódy upravovania materiálu v reálnom čase. Neskôr, po obnovení úsilia o novelu (za čias ministerky Márie Kolíkovej) boli pracovné skupiny menšie (cca. do 10 členov), pričom v ich zložení prevažovali zástupcovia jednej konkrétnej oblasti (samospráv, MNO či ÚOŠS).

v takomto prípade zber problémov z aplikačnej praxe pred vytvorením draftu materiálu, či konzultovanie čiastkových tém v procese jeho tvorby.

Takýto spôsob participácie, hoci je pravdepodobne lepší ako žiadny, v sebe skrýva viaceré riziká. Prvým z nich je skutočnosť, že sú pri nej zvýhodnení “silní” aktéri (napr. strešné organizácie či profesijné združenia), príp. subjekty, s ktorými má rezort dlhodobejšiu spoluprácu. Pri aktéroch, ktorí sami prejavili záujem a iniciatívu vstúpiť do participatívneho procesu, je totiž ich zapojenie na rozhodnutí gestora. To môže viesť k vyčleneniu iných aktérov, najmä slabo organizovaných záujmov, jednotlivcov či potenciálne kritických stakeholderov. Ďalší problém, na ktorý je potrebné v súvislosti s individuálnymi konzultáciami poukázať, je absencia ich dokumentácie.²³¹

Ďalším z identifikovaných spôsobov zapájania verejnosti sú v skúmaných prípadoch okrúhle stoly, ktoré sú charakteristické najmä pre rezort spravodlivosti. V procese novely zákona o obetiach trestných činov slúžili na zber podnetov z aplikačnej praxe a na priebežné prediskutovanie vznikajúceho materiálu s akreditovanými subjektmi na pomoc obetiam trestných činov. Vo forme okrúhlych stolov prebiehajú aj operatívne stretnutia s intervenčnými centrami v rámci evaluačnej fázy. V procese reformy súdnej mapy slúžili online okrúhle stoly najmä na informovanie a to v podobe prezentácie materiálu po skončení prvého medzirezortného pripomienkového konania.

Špecifickým modelom zapojenia verejnosti na MS SR bol tzv. poradný kruh, zostavený Luciou Žitňanskou v rámci rekodifikácie práva obchodných spoločností. Vytvorila ho z dôvodu, že pracovnú skupinu považovala za formát s väčším počtom členov, ktorí pripravujú materiál od základu. Navyše sa jej pracovná skupina spájala s negatívnymi konotáciami (“neschopný moloch”). Preto vytvorila formát poradného kruhu, v ktorom pôsobila skupina expertov na obchodné právo.

„Za normálnych okolností by to mohla byť pracovná skupina, ale tá skúsenosť je, že vo väčších pracovných skupinách sa veľa hovorí a málo dá na papier. Ja som zvolila metódu, že radšej si prv niečo napíšem a skupina zasadne a diskutuje nad pracovným návrhom. Aj keď sa ten návrh otočí o 180 stupňov, čo sa občas stáva, je tá práca v skupine efektívnejšia, ako keď sa začína pracovať voľnou diskusiou.“

Pri väčšine analyzovaných procesov teda dominovala jedna preferovaná metóda zapájania verejnosti, prevažne vo forme pracovných skupín. Chýba teda väčšia diverzita spôsobov, ktorými môžu účastníci vstúpiť do procesu. Preto gestorom politik odporúčame využívať aj ďalšie metódy zapojenia verejnosti – napr. okrúhle stoly, fókusové skupiny, deliberatívne fóra, atď. V participatívnych procesoch je totiž žiaduce vytvoriť viaceré možnosti účasti pre rôzne cieľové skupiny, aj vzhľadom na odlišné motivácie a očakávania účastníkov. Napríklad, niektorí chcú hovoriť o skúsenostiach svojej komunity, zatiaľ čo iní sa chcú zapojiť na základe vedomostí o konkrétnej téme. Voľba preferovaných metód sa tak môže líšiť od väčších verejných stretnutí až po individuálnu online komunikáciu.²³² Činnosť viacerých pracovných skupín prebiehala prostredníctvom online stretnutí, čo bolo spôsobené aj pandémiou COVID-19. Aj mimo pandémie môže online komunikácia viesť v kontexte participatívnych procesov k šetreniu časových i finančných kapacít. Napríklad proces tvorby zákona o ochrane ovzdušia na

²³¹ Tému dokumentácie participatívnych procesov sa obsírnejšie venujeme na s. 71.

²³² Lowndes, V. – Pratchett, L. – Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5(2), s. 288.

MŽP SR by ťažko mohol prebehnúť v tak robustnej podobe bez využitia online komunikácie. Na druhej strane, ako zistila analýza De Vente a kol.,²³³ osobný kontakt vedie k zvýšenej dôvere medzi aktérmi, k riešeniu konfliktov a k väčšej pravdepodobnosti, že proces prinesie udržateľné riešenia.

Čo sa týka intenzity zapojenia verejnosti, v skúmaných participatívnych procesoch na MV SR prebiehala na škále od informovania (ktoré gestori mylne prezentovali ako participáciu) až po hlbšie úrovne spolupráce. Najnižší stupeň intenzity zapojenia reprezentovali tie politiky, v ktorých neexistoval organizovaný participatívny proces a predstavenie hotového návrhu legislatívneho materiálu verejnosti malo skôr podobu získania ich súhlasu. V ďalších dvoch prípadoch sa jednalo o pomerne vyrovnanú spoluprácu medzi aktérmi a gestorom. Takýto model vyrovnanej spolupráce sa vyznačuje tým, že gestor nielen zbiera pripomienky, ale medzi aktérmi prebieha deliberácia a diskusia. Pri úrovni zapojenia teda môžeme hovoriť na MV SR o rôznorodej praxi. Súvisí to so skutočnosťou, že gestorom dvoch analyzovaných procesov je ÚSV ROS, ktorý má zapájanie verejnosti vo svojej agende. V kontexte rezortu vnútra ide o skresľujúci faktor. Z rozhovorov s gestormi politik totiž vypláva, že príprava legislatívnych materiálov na MV SR neprebieha štandardne s účasťou verejnosti.

Na ďalších dvoch skúmaných rezortoch prevládalo konzultovanie, najmä prostredníctvom pripomienkovania materiálu alebo sformulovaniu problémov z aplikačnej praxe. V menšej miere sme identifikovali aj úroveň spolupráce.

Faktor času: včasnosť zapojenia, predlžovanie procesov a časový tlak

Analýza ukázala, že pri zodpovedaní otázky “ako?” je dôležitým faktorom čas. Napríklad, s úrovňou zapojenia súvisí aj včasnosť vstupovania aktérov do procesu – či sú aktéri zapojení od začiatku a majú možnosť formulovať základné východiská, alebo len reagujú na verziu materiálu, ktorú pripravil gestor. Hoci v niektorých prípadoch nemusí byť včasné zapojenie všetkých stakeholderov žiaduce, predsa je dôležité podotknúť, že čím neskôr sú aktéri zapojení, tým viac sa zužujú ich možnosti vplyvu na daný materiál. Neskoré, prípadne len formálne zapojenie prináša riziko, že participácia prebehne len na symbolickej úrovni, bez väčšieho vplyvu účastníkov na výslednú podobu verejnej politiky, čo je jedným z podstatných nedostatkov mnohých participatívnych procesov.²³⁴ Dôležitosť včasného zapojenia relevantných aktérov môžeme ilustrovať na dvoch procesoch z prostredia MS SR. Pri reforme súdnej mapy bolo z perspektívy gestora cieľom účastníkov len presadzovať svoje záujmy. Preto nevyužil možnosť získať od aktérov vstupy, ktoré mohli byť relevantné aj pri tvorbe reformy súdnej mapy. Dôraz bol na záujmoch sudcov a k zapojeniu ďalších aktérov – obcí, podnikateľov, advokátov či prokurátorov – došlo len na úrovni informovania a to prostredníctvom prezentácie výslednej podoby reformy. To sa prejavilo aj prostredníctvom výraznej kritiky v legislatívnom konaní. Pre porovnanie, v prípade novelizácie zákona o

²³³ De Vente, J. – Reed, M. S. – Stringer, L. C. – Valente, S. – Newig, J. (2016). How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands. *Ecology and Society*, 21(2), s. 24.

²³⁴ Van Meerkerk, I. (2019). Top-down versus bottom-up pathways to collaboration between governments and citizens: reflecting on different participation traps. In: Kekez, A. – Howlett, M. – Ramesh, M. (Eds.). *Collaboration and Public Service Delivery: Promise and Pitfalls*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

obetiach trestných činov, počas ktorej “zaznel hlas” priamych aktérov aj v predprípravnej fáze, pripomienkovalo materiál v MPK pomerne malé množstvo subjektov. Väčšina pripomienok pritom bola legislatívno-technického charakteru. Uvedené príklady naznačujú, že dôraz na včasné zapojenie relevantných účastníkov vedie k menšiemu počtu pripomienok v legislatívnom konaní.

Vo viacerých analyzovaných prípadoch boli prítomné komplikácie vyplývajúce z predlžovania procesu a z toho vyplývajúceho časového tlaku. Predlžovanie spôsobujú najmä personálne zmeny na ministerstvách v dôsledku politického cyklu, nenachádzanie zhody na konečnej formulácii verejnej politiky a veľké množstvo kritických pripomienok v MPK.

V prípade MŽP SR bol v niektorých analyzovaných procesoch prítomný časový tlak, ktorý ovplyvnil mieru zapojenia účastníkov do tvorby legislatívnych materiálov, resp. prispel k niektorým komplikáciám. Pri novele zákona o odpadoch vychádzal časový tlak z nutnosti schválenia balíku reforiem z Plánu obnovy. Kvôli časovej tiesni museli gestori zamietnuť pripomienky, ktoré boli nad rámec legislatívneho zámeru. To však viedlo ku komplikovaným rozporovým konaniam, keďže tie sa týkali iných ustanovení v porovnaní s tými, ktoré boli odkonzultované. V prípade novely zákona o Environmentálnom fonde nebolo možné zapracovať mnohé z podnetov účastníkov procesu, pretože v takom prípade by bolo efektívnejšie vytvoriť nový zákon, čo však z časového hľadiska nebolo možné. Pri tvorbe zákona o zálohovaní jednorazových obalov musela nastať dohoda medzi subjektmi s protichodnými záujmami, aby stihli termín zapojenia sa do výzvy. To viedlo k logistickým a dokumentačným problémom pre výsledné pôsobenie Správcu zálohového systému.

Spomenuté príklady ukazujú, že procesné plánovanie a dizajnovanie priebehu zapojenia účastníkov do tvorby verejných politík je dôležité aj z časového hľadiska. Môže totiž viesť k efektívnejšiemu využitiu času, ktorý majú gestori politiky k dispozícii a k redukcii potenciálnych komplikácií či konfliktných situácií. Väčšia miera strategického plánovania v rámci agend vo vnútri rezortu zas môže priniesť viac časových kapacít na jednotlivé participatívne procesy.

Dokumentácia participatívnych procesov a informovanie verejnosti

Tak ako v iných aspektoch participatívnych procesov, ani v oblasti dokumentácie neexistuje na skúmaných ministerstvách jednotný úzus. Formy a miera dokumentácie tak záleží najmä od gestorov procesov. Vo viacerých analyzovaných procesov sme identifikovali nedostatočnú dokumentáciu, najmä vo forme absencie zápisov zo stretnutí, čo je podľa respondentov dôsledkom najmä chýbajúcich personálnych kapacít na rezortoch.

Z hľadiska dokumentácie procesov na MŽP SR je dôležitá úloha tabuľky vyhodnotenia pripomienkového konania, ktoré vypracováva odbor legislatívy. Podľa respondentky je funkciou tohto dokumentu na MŽP SR aj nahradzovanie zápisov.

Analýza prípadových štúdií ukázala, že dokumentácia vo forme zápisníc a prezenčných listín existuje takmer výlučne v prípade formalizovaných pracovných skupín. Negatívnym dôsledkom značného množstva neformálnych stretnutí a individuálnych konzultácií je však absencia ich dokumentácie. Zväčša z nich neexistujú žiadne zápisnice ani iná dokumentácia, na základe ktorej by bolo možné zistiť, kto sa stretnutia zúčastnil a s akými požiadavkami. Tento fakt otvára priestor pre nikým nekontrolovaný lobing, ktorý je voči verejnosti netransparentný. Verejnosť nemá žiadne možnosti informovať sa o tom, kto a akým spôsobom zásadne ovplyvnil výslednú podobu pripravovanej legislatívy. Dôležitou oblasťou, v ktorej je

potrebné zlepšiť súčasnú prax, je preto existencia dokumentácie, napríklad správy z participatívneho procesu, v ktorej by bolo jasne uvedené, ktorí aktéri sa procesu zúčastnili a aké boli ich požiadavky. Prílohou takejto správy by mohlo byť vyhodnotenie pripomienok spolu so zdôvodnením ich zapracovania či nezapracovania.

Nedostatky sme identifikovali aj v téme informovania verejnosti. Tá sa v niektorých prípadoch deje len na úrovni zverejňovania povinnej dokumentácie na portáli Slov-Lex, o čom svedčí aj výpoveď jedného z respondentov.

“Nemám tú povinnosť ich informovať a dávať im ešte nejaké návody. (...) Môžu si dať rôzne notifikácie, ako napríklad tiež som si dala notifikácie na Slov-Lex a chodia mi každú chvíľu. Tam sa to dá pekne odklikať, že aké oblasti ma zaujímajú a ak vidia, že je tam niečo nové, tak sa vedia zapojiť.”

Takýto postup však môže limitovať informovanie verejnosti, nie každý potenciálny účastník procesu totiž musí sledovať portál Slov-Lex. Navyše, nie všetci musia byť oboznámení s existenciou inštitútov povinnej dokumentácie, akými je napríklad predbežná informácia. A ako uvidíme v ďalšej kapitole, rezorty často nezverejňujú tieto dokumenty včas a v dostatočnej kvalite.

Podstatná časť informovania verejnosti nad rámec povinnej dokumentácie sa deje prostredníctvom webstránok jednotlivých rezortov. Webstránky inštitúcií štátnej správy sú však často neprehľadné, navyše verejnosť nemá veľa dôvodov sledovať ich. To platí aj pre portál Slov-Lex, na ktorom sa zverejňuje predbežná informácia spolu s ďalšou dokumentáciou. Bolo by preto vhodné používať aj iné nástroje informovania. V tomto je možné vyzdvihnúť ÚSV ROS, ktorý okrem veľkého množstva informácií na svojom webe informuje verejnosť aj prostredníctvom sociálnych sietí ako je Facebook a spravuje vlastný kanál na Youtube.

Na základe analýzy teda možno vysloviť záver, že by rezorty mali dať väčší dôraz na informovania verejnosti prostredníctvom adekvátnych a dostupných informačných kanálov. Gestori by sa nemali automaticky spoliehať na skutočnosť, že si verejnosť vyhledá dostatok informácií vo vlastnej réžii.

Predbežná informácia

Inštitút predbežnej informácie má primárne slúžiť na informovanie verejnosti o pripravovanom materiáli na začiatku procesu. Zaznamenáva jednak kontext prípravy danej politiky, ciele pripravovaného materiálu a možnosti, ktorými sa verejnosť môže zapojiť do jeho tvorby. Zároveň umožňuje zasielanie pripomienok predkladateľovi prostredníctvom portálu Slov-Lex. Rozhovory s gestormi, predovšetkým z prostredia MV SR, poukázali na to, že niektorí z nich o tomto mechanizme vôbec nevedeli a pripomienky k predbežnej informácii zaregistrovali až vďaka otázkam výskumníčky. Iní gestori naopak pokladali inštitút predbežnej informácie za dostatočný spôsob, akým sa verejnosť môže zapojiť do procesu a nepovažovali za potrebné vytvoriť ďalšie možnosti jej zapojenia. Zdá sa, že zatiaľ na úrovni ÚOŠS chýba porozumenie ohľadom zmyslu a účelu predbežnej informácie. Naša analýza tiež poukázala na to, že gestori často plnia požiadavky súvisiace s predbežnou informáciou len formálne, napr. jej zverejnením až tesne pred začatím MPK. Najväčšie nedostatky sme v tomto smere identifikovali v prípade MV SR.

Správa o účasti verejnosti

Povinnú dokumentáciu pre legislatívny proces vrátane správy o účasti verejnosti pripravuje na skúmaných rezortoch legislatívne oddelenie, ktoré často nedisponuje všetkými informáciami o procese. Obsah správy o účasti verejnosti teda výrazne závisí od kvality podkladov, ktoré vecní gestori dokážu v súvislosti s participatívnym procesom poskytnúť legislatívnemu oddeleniu. Takéto podklady často úplne absentujú, v dôsledku čoho legislatívne oddelenie pripravuje správu o účasti verejnosti bez toho, aby malo vedomosť o priebehu a aktéroch participatívneho procesu. Nie je preto prekvapujúce, že obsah správ o účasti verejnosti je len veľmi všeobecný. Špeciálne môžeme spomenúť prax na MS SR, v rámci ktorého vedenie sekcie legislatívy nevníma pridanú hodnotu tohto dokumentu, čo bolo opakovanne deklarované aj v pološtruktúrovaných rozhovoroch. Spracovávanie správy o účasti verejnosti preto na MS SR zahŕňa priloženie vyplnenej tabuľky so scenárom – ak bola verejnosť zapojená, príkladá sa vyplnená tabuľka scenáru 3 (“Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu”) a ak nie, ide o tabuľku so scenárom 1 (“Verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu”). Rolu v tomto smere zohráva aj absencia kontrolného mechanizmu, ktorý by vyhodnocoval nakoľko správy o účasti verejnosti spĺňajú požiadavky metodického usmernenia.

VPK a MPK

Analýza ukázala, že VPK aj MPK patria medzi etablované nástroje na pripomienkovanie legislatívnych materiálov. Tieto inštitúty viedli k výrazným úpravám v návrhoch ich znenia. V rámci MPK boli najčastejším objektom sťažností zo strany mimovládnych organizácií rozporové konania. Predmetom kritiky bolo v tomto smere najmä MV SR, konkrétne taktika ministerstva zvolať na jedno rozporové konanie aktérov s výrazne odlišnými požiadavkami, čím vo výsledku dochádzalo ku konfliktu medzi nimi navzájom. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že politiky sa líšili v tom, nakoľko bol gestor motivovaný predložiť daný zákon alebo novelu zákona na vládu bez rozporov.

Spomínaný časový tlak a z toho prameniacci menší priestor pre zapojenie širšieho spektra zainteresovaných aktérov sa prejavilo aj v MPK, kde u viacerých procesov dochádzalo k ťažkým rozporovým konaniam. Príčinou rozporov bolo aj nedostatočné informovanie zo strany gestora. Mnohí zo zainteresovaných aktérov preto nevedelo o príslušných procesoch riadenej participácie. Komunikácia s nimi preto zo strany gestorov prebehla až v legislatívnom konaní v dôsledku ich pripomienok. Nezapojenie niektorých zainteresovaných aktérov vyplývalo aj z obavy gestorov, že nedôjde s nimi k dohode, čo povedie k predlžovaniu procesov.²³⁵ V konečnom dôsledku však takýto postup zväčša viedol k rozporovým konaniam. Z analýzy vyplýva, že skoršie zapojenie relevantných aktérov ešte v rámci prípravnej fázy mohlo predísť mnohým rozporom v legislatívnom konaní.

Analýza sprievodnej dokumentácie poukazuje na to ďalší častý jav, ktorým sú rozporové konania s inými ministerstvami. I tento fenomén poukazuje na dôležitosť medziinštitucionálnej spolupráce pri tvorbe verejných politík. Najčastejšie šlo o rozpor s MF

²³⁵ Ilustruje to proces Novely zákona o Environmentálnom fonde, v ktorom pre tento dôvod nedošlo k zapojeniu priemyselníkov.

SR, ktoré nesúhlasilo s vyčlenením finančných prostriedkov, resp. kritizovalo negatívny vplyv niektorých materiálov na štátny rozpočet.

Ako ukazuje nasledujúci citát respondenta, v prípade vyhodnocovania pripomienok z MPK je problémom aj nedostatočná komunikácia v rámci rezortu.

"Do pracovnej skupiny chodí jeden človek, ale pripomienkuje to niekto iný a potom je tá debata úplne inde. Ako keby sa dialo to, že ten zástupca nedokáže tú diskusiu manažovať ďalej do vnútra toho rezortu alebo je na to príliš malým pánom[...]"

Kto sú zapojení aktéri a gestori participatívnych procesov?

Zapojení aktéri participatívnych procesov

Spektrum zapojených aktérov sa líšilo v závislosti od kontextu pripravovanej politiky a nie je možné ho jednoznačne zhrnúť. Je však možné konštatovať, že gestori v analyzovaných procesoch preferovali zapájanie aktérov, ktorí:

- patrili medzi silno organizované skupiny,
- spájali väčšie množstvo inštitúcií (strešné organizácie, platformy),
- vyznačovali sa expertízou v danej oblasti,
- spolupracovali s gestorom už v minulosti, pričom túto spoluprácu hodnotil gestor ako konštruktívnu.

Naopak, menšiu šancu na zapojenie do tvorby legislatívneho materiálu mali:

- jednotlivci z radov širokej verejnosti,
- malé organizácie napríklad z tretieho sektora, ak vystupovali samostatne,
- organizácie, ktoré nevedeli preukázať svoju expertízu v danej oblasti,
- organizácie a jednotlivci, s ktorými mal gestor v minulosti negatívnu skúsenosť,
- organizácie, ktorých záujmy a požiadavky boli v rozpore s predstavou gestora o základných rámcoch danej politiky, najmä ak nedokázali vyvinúť dostatočný tlak.

Z uvedeného vyplýva, že najdôležitejšie kritériá na zapájanie aktérov do participatívnych procesov sú na troch analyzovaných rezortoch (1) organizovanosť a zastupovanie väčšieho množstva organizácií, (2) expertíza, (3) história spolupráce s gestorom a (4) dobré meno, resp. „konštruktívnosť“.

Práve s prvým menovaným kritériom, s organizovanosťou, súvisí časté zapojenie strešných organizácií.²³⁶ Ich účasť možno považovať za efektívny spôsob, ako do procesu zahrnúť pohľad širšieho spektra aktérov reprezentovaných danou strešnou organizáciou. Takýto postup môže byť funkčný aj v prípade strešných organizácií MNO. Vytváranie príležitostí pre zapojenie MNO

²³⁶ Ako príklad možno uviesť zapojenie profesijných organizácií v procese novely zákona o registri partnerov verejného sektora (konkrétne Slovenskej komory daňových poradcov a Slovenskej komory auditorov) či združení zastupujúcich samosprávy (ZMOS, ÚMS) v prípade novele zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

do procesov je dôležité aj z dôvodu, že tie často zastupujú záujmy znevýhodnených aktérov, ktorých hlas môže v participatívnych procesoch zaniknúť. V tomto smere možno za dobrú prax považovať spoluprácu MS SR so subjektmi akreditovanými na pomoc obetiam trestných činov pri novele zákona o obetiach trestných činov.²³⁷

Ak porovnáme zistenia analýzy ohľadom spektra zapojených aktérov s participáciou na národnej úrovni v iných západných krajinách, je zrejmé, že v SR absentuje participácia tzv. širšej, neorganizovanej verejnosti. Na Slovensku zatiaľ na národnej úrovni prakticky neexistujú niektoré v zahraničí etablované mechanizmy, ako sú občianske poroty, deliberatívne fóra, či národné konzultácie, do ktorých by bola zapojená široká verejnosť. Spomínané metódy majú v sebe zabudovaný mechanizmus reprezentatívneho výberu účastníkov, či už sa jedná o náhodný výber z populácie alebo iné postupy na zabezpečenie reprezentatívnosti v participatívnych procesoch. V súčasnosti je overeným faktom, že do politického rozhodovania sa zapájajú predovšetkým ľudia s vyšším kultúrnym aj sociálnym kapitálom, t. j. ľudia, ktorí sú vzdelanejší a pochádzajú zo strednej alebo vyššej socio-ekonomickej triedy.²³⁸ Keďže v SR sme zatiaľ na národnej úrovni nezaznamenali snahy o reprezentatívny výber účastníkov, môžeme konštatovať, že metódy výberu aktérov do participatívnych procesoch výrazne uprednostňujú vzdelanejších aktérov s vyšším socio-ekonomickým statusom. Pre zapájanie sa do participatívnych procesov je preto potrebné disponovať aspoň istou mierou expertného poznania. To v konečnom dôsledku vyvoláva odcudzenie bežných občanov od inštitúcií štátnej správy a presvedčenie, že rozhodovanie na tejto úrovni nedokážu nijako ovplyvniť.²³⁹ Zároveň to na strane verejnosti vytvára nespokojnosť, frustráciu a nedôveru.

Spôsoby mapovania a výberu zapojených aktérov

Analýza ukázala, že v procesoch riadenej participácie absentuje systematické a dôkladné mapovanie aktérov, ako aj premyslené a zdôvodnené postupy ich selekcie, klastrovania a kategorizácie. Podobne ako pri výbere metód, gestori sa uchýľovali k osvedčeným postupom, ktoré zahŕňali oslovenie tzv. silných hráčov a organizácií, s ktorými už nadviazali spoluprácu v minulosti. Kľúčový význam existujúcich kontaktov a skúseností z predchádzajúcej spolupráce je na jednej strane efektívny spôsob zapájania aktérov, s ktorými už majú ministerstvá vybudovanú istú úroveň dôvery a históriu spolupráce. Na druhej strane však môže takýto postup viesť k vyčleneniu niektorých relevantných aktérov, prípadne k ignorovaniu subjektov s potenciálne kritickými názormi.

Absencia systematického mapovania aktérov zároveň zvyšuje riziko, že z účasti budú vynechaní mnohí aktéri, ktorých sa daná legislatíva výrazne dotýka. Ak inštitúcia ponecháva možnosť participovať na iniciatíve zapojených aktérov, je vysoko pravdepodobné, že viacerí z nich takúto iniciatívu nevyvinú jednoducho preto, že o pripravovanej legislatíve nevedia. Existuje síce povinnosť zverejniť tzv. predbežnú informáciu, ktorá upozorňuje verejnosť na

²³⁷ Okrem toho MS SR v tomto procese vychádzalo aj zo zistení a odporúčaní participatívne vypracovaného materiálu *Strengthening victims' rights: from compensation to reparation* od Európskej komisie. Ten bol tvorený aj priamo s obeťami domáceho násillia a slúžil ako základ pre úpravu témy ich odškodňovanie pri novelizácii zákona.

²³⁸ Plichtová, J. (ed.) 2010. Občianstvo, participácia a deliberácia na Slovensku: teória a realita. Bratislava: VEDA.

²³⁹ Plichtová J. – Šestáková, A. (2019). Spôsoby a miera participácie verejnosti na tvorbe verejných politík. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

prípravovaný materiál. Ako však ukázala aj naša analýza na predchádzajúcich stranách, zo strany inštitúcií často nedochádza k včasnému zverejneniu predbežnej informácie. Zapájanie aktérov formou ad hoc participácie preto posilňuje spoluprácu medzi štátnou správou a tzv. silnými hráčmi, resp. silno organizovanými skupinami a zvyšuje riziko, že ostatné dotknuté inštitúcie, skupiny a jednotlivci budú z participácie vylúčení.

Kladne však môžeme hodnotiť fakt, že gestori zvyčajne umožnili aktérom procesu navrhnúť ďalších potenciálnych účastníkov, z ktorých veľká časť bola do procesu následne aj prizvaná. Hoci tento jav taktiež poukazuje na nedostatočné mapovanie aktérov na začiatku procesu, ide o efektívny mechanizmus identifikácie aktérov s využitím znalostí účastníkov procesu.

Na základe uvedeného gestorom politik odporúčame klásť väčší dôraz na identifikáciu a kategorizáciu zainteresovaných aktérov a rozlišovanie medzi ich záujmami a motiváciami. Takýto postup môže efektívne fungovať aj ako doplnok k súčasnému prevládajúcemu spôsobu výberu účastníkov na základe ich doterajších skúseností a histórie spolupráce.

Čo sa týka procesu nominovania zástupcov za jednotlivé inštitúcie, gestori výber zástupcov ponechali plne v rézii oslovených inštitúcií. Hoci to možno pokladať za korektný postup, notorický problém predstavuje prenos informácií od zástupcu k inštitúcii a naopak. V prípade väčších organizačných celkov je typické nominovanie zástupcov s nízkou mierou právomoci, pričom vedenie danej organizácie sa o proces počas jeho priebehu nezaujíma. Opakovane tak dochádza k tomu, že vedenie sa do procesu zapojí až na konci, kedy je materiál predložený do VPK alebo MPK a prezentuje zásadne odlišné postoje, než zástupca danej inštitúcie prezentoval v procese. Tento problém je obzvlášť vypuklý v prípade štátnych inštitúcií ako sú ministerstvá, ktoré v participatívnom procese zastupujú radoví úradníci.

Gestori participatívnych procesov

Ak sa dôkladnejšie pozrieme na tému gestorstva, v analyzovaných procesoch riadenej participácie môžeme identifikovať 2 modely. Na rezortoch vnútra a životného prostredia sú gestormi procesov vecné útvary, ktorí sú zodpovední za organizáciu a riadenie participatívneho procesu, t. j. najmä za identifikáciu a výber aktérov a voľbu metód ich zapojenia. Vecné odbory v rámci procesov spolupracujú s odborom legislatívy. Táto súčinnosť sa na dvoch spomenutých rezortoch deje najčastejšie dvomi spôsobmi. V prvom prípade dochádza zo strany gestorov k priebežným konzultáciám s odborom legislatívy už v prípravnej fáze – či už na individuálnej úrovni alebo prostredníctvom zapojenia legislatívcov do pracovných skupín. Druhým spôsobom je predloženie materiálu do VPK zo strany gestorov, kde následne dochádza k posúdeniu návrhu zo strany odboru legislatívy. Miera zapojenia odboru legislatívy v prípravnej fáze závisí aj od legislatívnych znalostí zamestnancov vecných odborov. Ak sa pozrieme špecificky na prípad MŽP SR, tie sú podľa výpovede respondentky u niektorých zamestnancov na vysokej úrovni.

“Máme kolegov, ktorí sú naozaj veľmi zruční. Teda vecniarov, ale majú zručnosti legislatívne, s ktorými sme si už prešli zopár legislatívnych procesov. Tí nám len zavolajú v prípade naozaj výnimočných situácií, že niečo potrebujú poradiť.”

Po vstupe do pripomienkovacieho procesu preberá zodpovednosť za pripravovaný materiál odbor legislatívy, ktorého úlohou je aj koordinácia spracovania pripomienok a priebehu rozporových konaní. Tie sa dejú aj v súčinnosti s vecným odborom. Rozdelenie kompetencií medzi odborom legislatívy a vecnými útvarmi je na rezorte životného prostredia predmetom internej smernice. Existenciu internej smernice možno považovať za dobrú prax definovania úloh a kompetencií jednotlivých organizačných útvarov ministerstva v procesoch riadenej participácie. Je však dôležité, aby boli interné smernice aj implementované do praxe a aby na praktickej úrovni pomáhali zamestnancom.

Na rezorte spravodlivosti sme identifikovali odlišný model. Gestorom štyroch z piatich analyzovaných procesov je Sekcia legislatívy MS SR. Kým na iných ÚOŠS, vrátane uvedených príkladov MV SR a MŽP SR, vytvárajú sekcie legislatívy zvyčajne "servis" pre ostatné organizačné zložky, na MS SR pôsobí tento útvar ako gestor skoro všetkých legislatívnych procesov, pričom pri príprave materiálov spolupracuje s vecnými útvarmi. V prípade novely zákona o obetiach trestných činov bola úloha sekcie legislatívy skôr formálna, pretože prípravu materiálu a sprievodnej dokumentácie mala v kompetencii Sekcia ľudských práv. Pri Infozákone získavala sekcia legislatívy informácie o aplikačnej praxe od sekcie, ktorá má v rámci MS SR v kompetencii vybavovanie žiadostí a sprístupnenie informácií. Výnimku v analyzovaných procesoch tvorí rekodifikácia práva obchodných spoločností, ktorý viedla externá gestorka.

Na základe dostupných dát je nemožné vysloviť jasný záver, či by bol efektívnejší zaužívaný model, v ktorom sú v pozícii gestora vecné útvary. Hoci pri tvorbe materiálov na rezorte spravodlivosti dochádza k spolupráci aj s vecnými útvarmi, takýto model môže byť pre Sekciu legislatívy kapacitne náročný aj vzhľadom na tematickú rôznorodosť verejných politík. Tento postup zároveň vyžaduje veľký dôraz na koordináciu agend a na jasné zadefinovanie kompetencií jednotlivých organizačných zložiek rezortu.

Spolupráca medzi ministerstvami a v rámci ich štruktúry pri participatívnych procesoch

Viaceré analyzované verejné politiky boli po obsahovej stránke pomerne rozsiahle a spadali do kompetencie viacerých rezortov alebo organizačných útvarov v rámci jedného ministerstva. V rámci ich koordinácie pri organizácii a riadení participatívneho procesu možno identifikovať niekoľko nedostatkov. Napriek formálnej zodpovednosti, ktorá sa delila medzi viacero gestorov, zodpovednosť za proces často preberal iba jeden z nich. V niektorých prípadoch participatívny proces organizoval a riadil jeden útvar, zatiaľ čo druhý gestor sa ho zúčastňoval len ako člen pracovnej skupiny. Identifikovali sme aj procesy, v ktorých dva zodpovedné útvary spadali pod jednu inštitúciu, napriek tomu však pracovali úplne samostatne a každý riešil „svoju“ obsahovú časť politiky. Na základe analýzy teda možno vysloviť záver, že spoločné plánovanie a realizácia participatívneho procesu a rovnomerné rozdelenie kompetencií a zodpovednosti nie je na úrovni ÚOŠS bežnou praxou.

Ak sa pozrieme na spoluprácu na úrovni jednotlivých rezortov, v skúmaných prípadových štúdiách môžeme nájsť v tomto smere rôznorodú prax. Pre ilustráciu, pri novele zákona o obetiach trestných činov bola koordinácia medzi MS SR a MPSVaR SR neúspešná, pretože rezort práce, sociálnych vecí a rodiny nesúhlasil s prebratím agendy. Nastáva tak situácia, kedy MPSVaR SR má v kompetencii tému rodovej rovnosti, pričom príbuzná téma obetí trestných

činov je v gescii MS SR. V pozitívnom zmysle môžeme vyzdvihnúť proces prípravy zákona o dobrovoľníctve, v ktorom bez priebežného vyjednávania s aktérmi štátnej správy o pripravovaných legislatívnych zmenách hrozilo, že výstupy participatívneho procesu nebudú môcť byť v plnej miere zohľadnené. Predovšetkým vo veci dlhodobej finančnej podpory dobrovoľníckych programov mohol bez šikovného vyjednávania s dotknutými sekciami a ministerstvami nastať scenár, že túto časť novely zákona o dobrovoľníctve sa nepodarí sfunkčniť, a to napriek úspešnému participatívne procesu a zhode medzi jeho účastníkmi. Analyzované prípady poukazujú na to, že vyjednanie gestora s aktérmi z dotknutých útvarov rezortu a iných ministerstiev je jedným z kľúčov k úspechu procesov riadenej participácie. Dôsledným zapájaním aktérov štátnej správy je teda možné redukovať pripomienky vo VPK a MPK, ako aj zvýšiť šance, že pripravovaný materiál bude schválený.

Zapájanie expertov, nestranných facilitátorov a externých dodávateľov

Z analýzy vyplynulo, že na úrovni ÚOŠS nie je príliš zaužívaným fenoménom zazmluvnenie externého dodávateľa služieb. Na úrovni regionálnych samospráv pritom ide o pomerne častý jav, pričom takýto dodávateľ (zväčša sa jedná o firmu, vysúťaženú vo verejnom obstarávaní) pripravuje textové znenie materiálu, prípadne poskytuje aj ďalšie služby v rámci participatívneho procesu. V sledovaných prípadových štúdiách absentovalo aj zapojenie nestranných facilitátorov, hoci viaceré z procesov prinášali stret protichodných záujmov, čo sa premietlo aj do predlžovania procesov. Ak aj bola v procesoch prítomná facilitácia, zabezpečovali ju zamestnanci gestorskej inštitúcie, čo z hľadiska neutrality nie je ideálnou praxou.

Pokiaľ ide o zapájanie expertov, zvyčajne sa deje bez nároku na finančnú odmenu. Dôležité sú v tomto kontexte “nefinančné” motivácie, ako napríklad profesionálna výzva či úsilie o zmenu prostredia, v ktorom daní experti profesionálne pôsobia.

Odporúčania k skvalitneniu a zefektívneniu participatívnych procesov

Tomáš Winkler

Personálne a inštitucionálne zabezpečenie participatívnych procesov

- V závislosti od robustnosti participatívneho procesu odporúčame **delegovať zodpovednosť za jeho priebeh na viacerých zamestnancov**, ktorí budú mať jasne určené roly (napr. organizačné zabezpečenie, facilitácia, obsahová expertíza a pod.).
- Keďže podoba procesov riadenej participácie výrazne závisí od postojov, zručností a praktických skúseností zamestnancov, ich **vzdelávanie** prispeje k skvalitneniu a zefektívneniu procesov. Vzdelávanie by malo byť zamerané najmä **na praktické zručnosti zamestnancov** ohľadom výberu účastníkov procesov, nástrojov ich zapájania a práce s výstupmi participatívnych procesov.
- Odporúčame **skvalitniť a zefektívniť medzirezortnú a vnútrorezortnú spoluprácu** počas prípravnej fázy legislatívneho materiálu, aby sa predišlo náročným rozporovým konaniam s inými rezortmi počas MPK. Malo by to zahŕňať väčšiu mieru koordinácie agend a zdieľania informácií medzi inštitúciami.
- V odôvodnených prípadoch navrhujeme **zabezpečiť nestrannú facilitáciu participatívnych procesov**. Relevantné to môže byť najmä v prípade kontroverzných tém, príp. u procesoch, v ktorých sa stretáva väčšie množstvo protichodných záujmov.

Riadenie a organizácia participatívnych procesov

- **Väčšia miera štandardizácie participatívnych procesov** by mali potenciál preklenúť negatívny vplyv personálnych zmien na ministerstvách, keďže by proces menej závisel od prístupu konkrétnych zamestnancov rezortu.
- Na základe analýzy odporúčame **väčšiu mieru dizajnu participatívnych procesov**. Dizajnovanie procesov by sa malo zameriavať najmä na definovanie cieľov participatívneho procesu a spôsob výber jeho účastníkov a metód ich zapojenia. Plánovanie procesov je obzvlášť dôležité vtedy, ak je prítomný časový tlak a preto je menej priestoru pre zapájanie účastníkov, ktorí prejavia záujem vstúpiť do procesu v jeho priebehu.
- Pre predchádzanie časového tlaku môže byť efektívne **výraznejšie strategické plánovanie** v rámci agend rezortu. Viac časových kapacít pri tvorbe jednotlivých verejných politík môže prispieť ku kvalitnejšiemu a efektívnejšiemu participatívne procesu, čo môže priniesť šetrenie personálnych a časových kapacít v legislatívnom procese.

- Navrhujeme **zapájať zainteresovaných aktérov včas**, t. j. na začiatku procesu, kedy je ešte možnosť ovplyvniť podobu pripravovaného materiálu.
- **Časy plánovaných stretnutí** je potrebné oznamovať v dostatočnom, ideálne niekoľkotýždňovom, **predstihu**. Zároveň by bolo vhodné zaviesť **minimálne lehoty** na preštudovanie podkladov v závislosti od ich rozsahu a zložitosti.
- Potvrdiť prijatie každej pripomienky a zabezpečiť **vyhodnotenie pripomienok** vrátane zdôvodnenia tých, ktoré neboli zapracované.

Výber účastníkov participatívnych procesov a nástrojov ich zapojenia

- Navrhujeme klásť **väčší dôraz na analýzu potenciálnych účastníkov procesu**, na včasné zapojenie relevantných aktérov, resp. na zabezpečenie ich účasti počas celého trvania procesu. V tomto smere môže byť pre ÚOŠS nápomocné aj vytváranie a priebežná aktualizácia **internej databázy zainteresovaných aktérov**.
- Nesúladi záujmov a motivácií rezortu so zainteresovanými aktérmi by **nemal byť dôvodom ich neprizvania do procesu**. Zmyslom participácie je totiž i hľadanie konsenzu či kompromisov.
- Odporúčame gestorom politík **väčšiu rôznorodosť nástrojov zapojenia verejnosti**, vrátane prispôsobenia ich výberu cieľovým skupinám. V odôvodnených prípadoch navrhujeme experimentovať aj so zapojením neorganizovanej, resp. širokej verejnosti s využitím formátov, ktoré sa osvedčili v zahraničí (napr. prostredníctvom občianskych zhromaždení a deliberatívnych formátov).
- V prípade pracovných skupín navrhujeme **jasnejšie zadefinovanie cieľov pracovnej skupiny a kompetencií jej účastníkov**.

Dokumentácia participatívnych procesov

- Navrhujeme dokumentovať proces nielen formou zápisov zo stretnutí pracovnej skupiny. Vhodným nástrojom by mohla byť **správa z participatívneho procesu**, ktorá by obsahovala informácie o oslovených a zapojených aktéroch, o metódach zapojenia, o výstupoch vrátane vyhodnotenia pripomienok. Správa z participatívneho procesu vrátane požiadaviek a pripomienok účastníkov by mala byť odlišená od finálneho výstupu – čiže od legislatívneho alebo nelegislatívneho materiálu.
- Odporúčame klásť dôraz aj na **dokumentáciu individuálnych konzultácií**, ktorých zaznamenávanie je v súčasnosti nedostatočné.

- Navrhujeme zabezpečiť **archiváciu** tej najdôležitejšej procesnej dokumentácie, keďže ÚOŠS nemajú povinnosť uchovávať dokumentáciu z procesov riadenej participácie.

Informovanie verejnosti

- Je potrebné klásť **väčší dôraz na informovanie verejnosti**. Miera informovania nie je v súčasnosti štandardizovaná a líši sa od prípadu k prípadu. Využívanie len povinného minima (napríklad prostredníctvom portálu Slov-Lex) môže viesť k riziku, že sa informácie nedostanú včas k zainteresovaným aktérom. Gestori politik by nemali automaticky predpokladať, že si zainteresovaní aktéri z vlastnej iniciatívy nájdu všetky relevantné informácie. Informovanie by preto malo prebiehať **prostredníctvom adekvátnych a dostupných informačných kanálov** (napr. tlačových správ, webu, sociálnych sietí, atď.).
- Odporúčame vo väčšej miere **proaktívne oslovovať** organizácie, ktoré pôsobia v témach, ktorých sa dotkne pripravovaný materiál.
- Zároveň je potrebné **zefektívnenie povinných inštitútov informovania** (najmä predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti), keďže v súčasnosti neplnia svoj účel.

Priebeh MPK a rozporových konaní

- Odporúčame **upraviť spôsob priebehu rozporových konaní** - napríklad zamerať sa na to, za akých podmienok je možné spojiť požiadavky rôznych aktérov a jednať s nimi spoločne.
- Kvalite a efektívnosti procesov riadenej participácie by pomohlo **zlepšenie spolupráce medzi ministerstvami** pri medzirezortných témach, resp. **v rámci ministerstva** medzi jeho útvarmi. Zlepšenie vnútrorezortnej spolupráci by viedlo aj k efektívnejšiemu vyhodnocovaniu pripomienok v MPK.

Evaluácia – vyhodnocovanie participatívnych procesov

- Navrhujeme zaviesť mechanizmus internej **evaluácie participatívneho procesu**, t. j. zhodnotenie, nakoľko došlo k splneniu cieľov participatívneho procesu, či boli vhodné zvolené metódy zapájania verejnosti, resp. analýza silných a slabých stránok procesu. Zdieľanie praxe v rámci rezortu môže pôsobiť motivujúco a inšpiratívne pre iných gestorov a tým prispieť k štandardizácii procesov zapájania verejnosti.
- Internú evaluáciu je možné rozšíriť aj o stručné kvalitatívne hodnotenie procesu aj jeho výsledkov zo strany účastníkov. **Hodnotenie účastníkov** poskytne gestorovi objektívnejší pohľad nato, čo bolo vhodné v budúcnosti v procesoch upraviť alebo urobiť inak.



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

- V prípade procesov, ktoré sú rozsiahle, kontroverzné, príp. vyvolávajú veľký záujem verejnosti, by bolo vhodné uvažovať o **zabezpečení externej evaluácie** (t. j. zazmluvniť nezávislých expertov). V prípade externej evaluácie by hodnotiaca správa mala byť verejne dostupná.

PRÍLOHA Č. 1 – VZOR INFORMOVANÉHO SÚHLASU

Súhlas s účasťou na výskumnej aktivite v rámci Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík II

Boli ste identifikovaný ako relevantný respondent pre účasť na výskumnej podaktivite **Analytický program a ÚOŠS** (PODA 1C) v rámci Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík II.

Svoj súhlas s účasťou na výskumnej aktivite projekte prosím potvrdíte svojim podpisom po dôkladnom prečítaní textu nižšie.

Zhrnutie podaktivity

Analytický program a ÚOŠS je zameraný na detailnú analýzu existujúcich participatívnych postupov v prostredí ÚOŠS (identifikáciu uplatňovaných interných postupov smerom dovnútra pri plánovaní a riadení participatívnych procesov i smerom von k aktérom participatívneho procesu). Cieľom je zmapovať skutočný záujem o participáciu zo strany ústredných orgánov štátnej správy, t. j. ako vnímajú a ako realizujú participáciu orgány verejnej moci, do akej miery a ako kvalitne využívame zákonom stanovené inštitúty (predbežná informácia, konzultácie s verejnosťou, správa o účasti verejnosti).

Zber osobných údajov, zálohovanie a zdieľanie dát v rámci projektu

Všetky osobné údaje zozbierané v rámci projektu sa budú považovať za dôverné. Osobné údaje budeme spracovávať v súlade s platnou legislatívou. Osobné údaje budú spracovávané výskumníkmi Úradu splnomocnenca vlády SR pre Rozvoj občianskej spoločnosti, so sídlom Cukrová 14, Bratislava (ďalej len „prevádzkovateľ“).

Dobrovoľná účasť

Účasť na výskumnej aktivite je dobrovoľná a svoj súhlas môžete kedykoľvek odvolať bez udania dôvodu. Ak sa tak rozhodnete, prosím svoje rozhodnutie nám oznámte a všetky vaše osobné údaje budú vymazané. Ak máte akékoľvek otázky týkajúce sa projektu, obráťte sa na odbornú garantku podaktivity Alexandra Polákovú Suchalovú: alexandra.polakova@minv.sk. Rovnako ju kontaktujte v prípade akýchkoľvek sťažností alebo obáv týkajúcich sa etických aspektov tejto výskumnej aktivity. Svoje práva v súlade s ustanovením §22 – 27 zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, môžete uplatniť písomne, na adrese prevádzkovateľa, alebo e-mailom na adrese alexandra.polakova@minv.sk

Svojím podpisom vyhlasujem, že:

- a) Rozumiem, čo sa odo mňa počas výskumnej aktivity očakáva.

- b) Som bol oboznámený s tým, že v prípade akýchkoľvek otázok môžem kontaktovať Alexandru Polákovú Suchalovú: alexandra.polakova@minv.sk.
- c) Moja účasť je dobrovoľná a môžem slobodne odstúpiť od projektu kedykoľvek a bez vysvetlenia.
- d) Súhlasím so zverejnením informácií z rozhovorov na vedecké účely, tak, aby nedošlo k sprístupneniu mojich osobných údajov.
- e) Som bol poučený o tom, že dôvernosť osobných údajov je zabezpečená vo všetkých fázach výskumného procesu.
- f) Údaje / informácie / odpovede, ktoré poskytnem v rámci aktivity Národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík (ďalej len „projekt“) budú spracúvané a uschované za účelom implementácie projektu na Úrade splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Svojím podpisom udeľujem v súlade s ustanovením § 13 ods. 1 písmena a) zákona č. 18/2018 Z.z. na spracúvanie mojich osobných údajov, v rozsahu, ktoré som uviedol počas realizácie projektu, po dobu realizácie výskumnej aktivity a 5 rokov po jej skončení; tým nie sú dotknuté moje práva v súlade s ustanovením §22 – 27 zákona č. 18/2018. Beriem na vedomie, že súhlas môžem kedykoľvek odvolať, pričom odvolanie súhlasu nemá vplyv na zákonnosť spracúvania osobných údajov založeného na súhlase pred jeho odvolaním.

Meno, názov a adresa zamestnávateľa: (ulica, mesto, PSČ)

Dátum:

Podpis:

Poznámka: Text neprešiel jazykovou korektúrou.