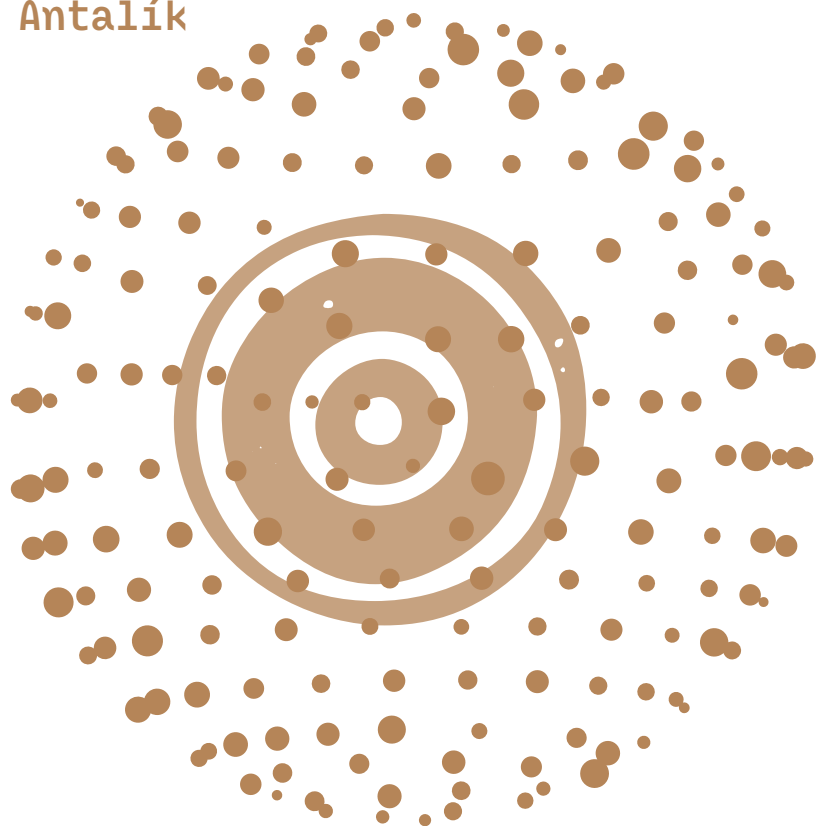


VEREJNOSŤ A LEGISLATÍVNE PROCESY

Analýza vybraných inštitútov
účasti verejnosti
na legislatívnom procese
na vládnej úrovni
Slovenskej republiky
v rokoch 2021 - 2022

Alexandra Poláková Suchalová
Bystrík Antalík



Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
Efektívna
verejná správa



Európska únia
Európsky sociálny fond

VEREJNOSŤ A LEGISLATÍVNE PROCESY

Analýza vybraných inštitútov účasti verejnosti na legislatívnom procese na vládnej úrovni Slovenskej republiky v rokoch 2021 – 2022

Autorky / autori: Alexandra Poláková Suchalová, Bystrík Antalík

Názov výstupu: VEREJNOSŤ A LEGISLATÍVNE PROCESY

Analýza vybraných inštitútov účasti verejnosti na legislatívnom procese na vládnej úrovni Slovenskej republiky v rokoch 2021 – 2022

Názov výstupu z opisu: Účast' verejnosti na legislatívnom procese na vládnej úrovni SR

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 tabuliek	3
Zoznam grafov	3
Zoznam skratiek	3
Úvod	4
Legislatívny proces na vládnej úrovni v kontexte vybraných inštitútov zapájania verejnosti ...	5
Predbežná informácia	8
Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu	9
Metodológia výskumu	12
Cieľ výskumu a výskumné otázky	12
Typ výskumu, výskumná vzorka a časové ohraničenie výskumu	13
Riziká a obmedzenia výskumu	15
Analýza inštitútu predbežnej informácie	16
Analýza inštitútu správy o účasti verejnosti	24
Záver a odporúčania	29
Zdroje	32

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Typy materiálov a súbory pravidiel, ktoré ich upravujú.....	5
Tabuľka 2 Typy materiálov a formálne inštitúty zapájania verejnosti.....	7
Tabuľka 3 Výskumné otázky.....	13
Tabuľka 4 Počet analyzovaných legislatívnych procesov.....	13
Tabuľka 5 Prehľad kódov pre analyzovanie predbežnej správy.....	14
Tabuľka 6 Prehľad kódov pre analyzovanie neformalizovanej (vlastnej) správy o účasti verejnosti.....	14

Zoznam grafov

Graf 1Predbežná informácia za rok 2021.....	16
Graf 2Predbežná informácia za rok 2022.....	17
Graf 3Porovnanie predbežných informácií za roky 2021 a 2022.....	17
Graf 4 Porovnanie podielu LP s PI a bez PI za roky 2021 a 2022.....	18
Graf 5Porovnanie počtu vyjadrení k PI za roku 2021 a 2022.....	18
Graf 6 Lehoty na zasielanie vyjadrení k predbežným informáciám za roky 2021 a 2022.....	19
Graf 7 Časové obdobie medzi zverejnením PI a začiatkom MPK za roky 2021 a 2022.....	21
Graf 8 Legislatívne procesy a správa o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022.....	24
Graf 9 Porovnanie scenárov formalizovanej správy o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022.....	25
Graf 10 Porovnanie obsahu vlastných správ o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022.....	27

Zoznam skratiek

KROS	Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti
LP	legislatívny proces
LPV	legislatívne pravidlá vlády
MPK	medzirezortné pripomienkové konanie
PI	predbežná informácia
PP	participatívny proces
SoÚV	správa o účasti verejnosti
ÚSV ROS	Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

Úvod

Slovensko je aj medzinárodnom porovnaní krajinou, ktorá má unikátne otvorený proces tvorby legislatívy minimálne v inštitútoch, ktoré boli zavedené zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako je predbežná informácia, či správa o účasti verejnosti, ale aj v pomerne dlhodobo fungujúcich procesoch, ktoré sprevádzajú prípravu materiálov už desiatky rokov ako je medzirezortné pripomienkové konanie a garancia možnosti vzniesť pripomienku pre každého, kto o to má záujem. Existuje však len pomerne málo správ, ktoré by tieto inštitúty vyhodnocovali, a teda by boli dostupné informácie o tom, ako fungujú v praxi a nakoľko plnia svoj účel a ciele, za ktorými boli zavedené.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti sa od svojho vzniku o. i. spolupodieľa na tvorbe pravidiel, ktoré vedú k podpore otvorenej tvorby verejných politík aj v rámci plnenie záväzkov vyplývajúcich z členstva Iniciatívy pre otvorené vládnutie od roku 2011, kde vo viacerých akčných plánoch plnil úlohy súvisiace s podporou otvorenej tvorby verejných politík a zapájania verejnosti – riadenej participácie.

Okrem akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie sa ÚVS ROS zaviazal aj vo svojom kľúčovom dokumente, koncepčnom a strategickom materiáli s názvom Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 - 2030, prijatého uznesením vlády SR č.549/2022, k „...zvýšovaniu miery participácie občanov (...) a zabezpečovaniu systematickému zberu údajov o občianskej spoločnosti“ a v rámci toho k monitorovaniu súborov pravidiel, ktoré rámujú otvorenú tvorbu verejných politík. Konkrétne v Akčnom pláne KROS na roky 2022-2026, v tematickej oblasti 1, celi 1.1 „Zvýšiť mieru participácie občanov v oblasti občiansko-politickej a spoločenskej participácie (dobrovoľníctva, darcovstva a členstva v organizáciách), ktorá je kľúčovým faktorom podpory interpersonálnej a všeobecnej dôvery a budovania sociálneho kapitálu“, v zmysle opatrenia 1.1.2 „Zabezpečiť pravidelné vyhodnocovanie možností účasti verejnosti na správe vecí verejných (aj nad rámec zákonných povinností t. j. v zmysle Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, prijatých uznesením vlády SR č. 645/2014) a prekážok ich využívania a poznatky z tohto hodnotenia využívať na novelizáciu týchto pravidiel a zlepšenie súčasného stavu tak, aby tieto možnosti účasti boli čoraz viac prístupné a zrozumiteľné.“, bola definovaná úloha 2 „Vypracovať analýzu zameranú na využívanie a uplatňovanie odporúčacieho materiálu Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík (uznesenie vlády SR č. 645/2014) a na základe analýzy pripraviť novelizáciu týchto pravidiel.“¹ Nakoľko na spomínaný odporúčací materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* odkazujú Legislatívne pravidlá vlády práve v čl. 10 o predbežnej informácii a čl. 21 o správe o účasti verejnosti, je možné analyzovaním týchto dvoch inštitútov vyvodiť závery aj pre využívanie a uplatňovanie predmetného materiálu.

Predložená správa sa prvej časti venuje stručnému popisu legislatívneho procesu so špeciálnym zreteľom na inštitút predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti. V druhej časti predstavuje metodológiu realizovaného výskumu – ciele, spôsob zberu a spracovania dát ako aj riziká a obmedzenia realizovaného výskumu a následne v tretej časti komparatívne analyzuje oba spomenuté inštitúty za oba roky. Záverom ponúka sériu odporúčaní, ktoré by mohli viesť k efektívnejšej a účinnejšej tvorbe verejných politík s účasťou verejnosti.

¹ Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti, dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_kros_2030

Legislatívny proces na vládnej úrovni v kontexte vybraných inštitútov zapájania verejnosti

Nasledujúca časť je venovaná stručnému kontextu, ktorý analýzu rámcuje a zároveň definuje kľúčové pojmy. Tými sú v tomto prípade na jednej strane analyzované inštitúty, ktoré buď podporujú alebo informujú o priebehu riadenej participácie t.j. zapájania odbornej alebo širokej verejnosti do tvorby verejných politík a na strane druhej všeobecne používané pojmy ako legislatívny proces, verejná politika a pod., ktoré napriek tomu, že sú už súčasťou žargónu, nie ojedinele sa objavujú prípady, kedy sú používané buď úplne alebo čiastočne nesprávne.

Pod pojmom *legislatívny proces* rozumieme celý priebeh tvorby verejnej politiky od prvotného impulzu na jej vypracovanie (iniciatíva) až po nadobudnutie jej platnosti a záväznosti (verejné vyhlásenie). Pre účely tejto analýzy sa zameriavame na proces na vládnej úrovni a to len po začatie pripomienkového konania², keďže analýza sa zameriava hlavne na tú fázu prípravy materiálu, kedy ešte materiál nie je vo finálnom znení (článkov a paragrafov a priestor na spoločné formulovanie je pomerne široký. Zároveň vychádzame z verejne dostupných dát na portáli Slo-lex. Druhým kľúčovým pojmom je pojem *verejná politika*, ktorý v najširšej verzii zahŕňa všetky výstupy procesov tvorby regulácií resp. všetky výstupy procesov rozhodovania politických predstaviteľov o prerozdeľovaní toho, čo je verejné.³ Verejnou politikou sú teda všetky typy materiálov legislatívnej aj nelegislatívnej povahy resp. právne predpisy a materiály strategickej povahy teda zákony, nariadenia, vyhlášky, strategické, koncepcné či metodické materiály a i, napriek ich odlišnej váhy záväznosti. Pojmom právny predpis sa v zmysle zák. č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov označujú ústava, ústavný zákon, zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie. V zmysle Metodiky a inštitucionálneho rámca tvorby verejných stratégií sa pod pojem strategický materiál zaraďujú rôzne stratégie, koncepcie, programy, metodiky, akčné plány a pod.⁴

V závislosti od toho, o aký typ materiálu ide, legislatívny proces na vládnej úrovni upravujú rôzne súbory pravidiel. Nasledujúca tabuľka č.1 poskytuje prehľad súborov pravidiel, ktoré upravujú tvorbu materiálov legislatívnej aj nelegislatívnej povahy.

Tabuľka 1 Typy materiálov a súbory pravidiel, ktoré ich upravujú

Súbory pravidiel	Legislatívne materiály	Nelegislatívne materiály
Ústava Slovenskej republiky ⁵	áno	áno

² Pripomienkové konanie považujeme za posledný krok, ktorý ukončuje proces riadenej participácie, nie je však predmetom tejto analýzy.

³ Vychádzame pritom z definície verejnej politiky podľa Dye (1972): „Verejná politika je všetko, čo sa vláda rozhodne robiť alebo nerobiť“.

⁴ Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21958/1>

⁵ Ústava rámcovo upravuje len tvorbu zákonov (rozumejú sa tým aj ústavné zákony). Čo sa týka strategických materiálov, Ústava priznáva právo občanom podieľať sa na ich tvorbe (napr. čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1)

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej	áno	nie
Legislatívne pravidlá vlády SR	áno	nie
Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov	áno	áno
Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR	áno	áno
Rokovací poriadok vlády SR	áno	áno
Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík	áno	áno
Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií	nie	áno
Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov	nie	áno

Zdroj: autori

Vyššie uvedené súbory pravidiel vytvárajú formalizovaný priestor pre zapájanie verejnosti v rôznej miere intenzity zapojenia, s rôznou mierou záväznosti (niektoré majú aj odporúčací charakter), v rôznych fázach prípravy materiálov a s rôznou mierou vplyvu verejnosti na finálne znenie materiálu. V tomto kontexte je potrebné definovať ďalší pojem a to pojem riadená participácia, ktorá jasne odlišuje zapájanie verejnosti, ktoré iniciuje sama. *Riadená participácia* teda je cielený, zúčtovateľný a transparentne komunikovaný proces zapájania verejnosti vo fáze tvorby verejnej politiky pred začatím pripomienkového konania, ktorý iniciuje ústredný orgán štátnej správy a pri ktorom je verejnosti umožnené mať vplyv na výslednú podobu materiálu. Práve táto fáza prípravy materiálu je kľúčová z hľadiska zapájania neštátnych aktérov – verejnosti do tvorby materiálu, o ktorého priebehu sa rozhoduje predkladateľ a ktorý nie je v súčasnej dobe nijako regulovaný. Existuje len odporúčací materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*⁶, ktorý je popísaný nižšie.

Súbory pravidiel vymenované v tabuľke č.1 obsahujú formálne inštitúty, prostredníctvom ktorých je verejnosť buď zapájaná (v niektorých prípadoch na úrovni povinného zapojenia) alebo informovaná o tom ako môže byť či bola zapojená. Opäť, ako bolo vyššie uvedené, aj tu existuje rozdiel medzi uplatňovaním rôznych formálnych inštitútov na typ materiálu t. j. iné povinnosti vyplývajú predkladateľovi pri príprave legislatívnych materiálov a iné pri

⁶ Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti_verejne-politiky.pdf

nelegislatívnych. Tabuľka č.2 nižšie sumarizuje formálne inštitúty, ktoré v súčasnosti platných súboroch pravidiel upravujú procesy prípravy materiálov podľa ich povahy.

Tabuľka 2 Typy materiálov a formálne inštitúty zapájania verejnosti

	Povaha materiálu	
	Legislatívna	nelegislatívna
Formálne inštitúty zapájania verejnosti		
zverejnenie predbežnej informácie v zmysle § 9 zákona č. 400/2015 Z. z. a čl. 10 Legislatívnych pravidiel vlády SR	áno	nie
legislatívny zámer v zmysle čl. 11 Legislatívnych pravidiel vlády SR	áno	nie
konzultácie v zmysle zákona č.24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	nie	áno
konzultácie s podnikateľským sektorom v zmysle § 7, ods.3 písm. c) a zákona č. 400/2015 Z. z. a Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov	áno	áno
verejné vypočutie v zmysle § 10 zákona č. 400/2015 Z. z. a čl.9a Legislatívnych pravidiel vlády SR	áno	nie
pripomienkové konanie v zmysle § 10 zákona č. 400/2015 Z. z. a čl.13-14 Legislatívnych pravidiel vlády SR	áno	áno
správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu v zmysle § 7 ods.1 písm. e) zákona č. 400/2015 Z. z. a čl.21 Legislatívnych pravidiel vlády SR ⁷	áno	nie

⁷ Správa o účasti je informačným inštitútom riadenej participácie, ktorý zrealizované zapojenie verejnosti popisuje a teda by mal slúžiť ako nástroj transparentnosti a zúčtovateľnosti participatívnych procesov, a ktorý je povinnou prílohou materiálu predkladaného na pripomienkové konanie.

Zdroj: autori; pozn. áno znamená povinnosť pre predkladateľa aplikovať inštitút, nie znamená, že sa môže rozhodnúť či ho aplikuje t. j. povinnosť nevzniká.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že Ústava ako najvyšší zákon SR priznáva právo občanom podieľať sa na tvorbe legislatívnych aj nelegislatívnych materiálov, avšak v súčasnosti je platný zákon o tvorbe právnych predpisov č.400/2015 Z. z., ktorý upravuje tvorbu len právnych predpisov. Tvorba materiálov nelegislatívneho t. j. koncepčného či strategického charakteru zostávajú upravené len súbormi pravidiel, ktoré majú charakter nelegislatívneho materiálu napr. Legislatívne pravidlá vlády, Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov a pod. t. j. s nižšou právnou silou. Zároveň už teraz platné súbory pravidiel vytvárajú pomerne široký priestor pre to, aby verejnosť mohla byť zapojená do tvorby materiálov legislatívnej aj nelegislatívnej povahy, avšak nie je jasné nakoľko je tento priestor skutočne funkčne a kvalitne využívaný.

Požiadavka účasti verejnosti na legislatívnom procese bola definovaná v roku 2012 v prvom Akčnom pláne Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ku ktorej sa Slovenská republika zaviazala ako jedna z prvých krajín v roku 2011. Spomínaný Akčný plán na roky 2012-2013⁸ bol schválený uznesením vlády SR č. 50/2012⁹ a explicitne definoval pre ÚSV ROS úlohu vytvoriť pravidlá zapájania verejnosti do tvorby politik a predložiť ich na rokovanie vlády SR¹⁰. Tieto boli vypracované a vládou SR schválené uznesením č. 645/2014¹¹. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik* prvýkrát popísali možnosti pre zapájanie verejnosti do tvorby verejných politik a definovali štyri scenáre, ktoré mali slúžiť ako návod resp. inšpirácia pre predkladateľov materiálov ako pripravovať verejné politiky otvorene, so zapojením relevantných aktérov, vrátane širokej verejnosti. V roku 2015 bola uspokojená potreba vytvoriť zákon o tvorbe právnych predpisov, ako reakcia na potrebu komplexnejšej úpravy normotvorby, do ktorého bola účasť verejnosti, ako podmienka tvorby právnych predpisov, inkorporovaná¹². Aby predkladateľ mohol deklarováť, že verejnosť bola zapojená do prípravy návrhu právneho predpisu, bol vytvorený inštitút správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu a tento bol definovaný ako v zákone o tvorbe právnych predpisov¹³, tak aj v LPV SR¹⁴.

Predbežná informácia

Zároveň bol do slovenského právneho poriadku práve prijatím zákona č.400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov zavedený inštitút predbežnej informácie, ktorý bol podrobnejšie špecifikovaný novelizáciou LPV v roku 2016. Ako z dôvodovej správy k návrhu zákona o tvorbe právnych predpisov z roku 2015 vyplýva, hlavným účelom zavedenia predbežnej informácie bolo informovanie verejnosti a orgánov verejnej správy o chystanom právnom predpise ešte pred spustením jeho tvorby a zároveň umožniť komukoľvek sa vyjadriť z hľadiska toho, či je

⁸ Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2012-2013, dostupné na:

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2012_2013/OGP_2012-13-Akcny-plan-uzn-vlady-c.50-2012.pdf

⁹ Uznesenie vlády SR č. 50/2012, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/5868/1>

¹⁰ Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2012-2013,

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2012_2013/OGP_2012-13-Akcny-plan-uzn-vlady-c.50-2012.pdf, s.13

¹¹ Uznesenie vlády SR č. 645/2014, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/8189/1>

¹² § 2 ods. 1 zák. č. 400/2015 Z. z.

¹³ § 7 ods. 1 písm. e) zák. č. 400/2015 Z. z.

¹⁴ Čl. 17 ods. 1 písm. f) a Čl. 21 Legislatívnych pravidiel vlády SR

takýto právny predpis potrebný, odôvodnený alebo účelný, prípadne navrhnúť novú právnu úpravu, či novelizáciu aj nad rámec zámerov uvedených v predbežnej informácii.¹⁵ Navrhovateľ má pri tvorbe predbežnej informácie vychádzať z dôkladnej analýzy aktuálneho právneho a skutkového stavu. V obdobnom duchu vysvetľuje účel inštitútu predbežnej informácie aj dôvodová správa k novele legislatívnych pravidiel z roku 2016. Táto novela legislatívnych pravidiel však oproti úprave v zákone o tvorbe právnych predpisov rozširuje okruh povinných informácií o spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu. Ako z dôvodovej správy vyplýva, ide o stanovenie možnosti predkladateľa dobrovoľne sa rozhodnúť, či chce do tvorby právneho predpisu zapojiť verejnosť.¹⁶

Z úpravy inštitútu predbežnej informácie v zákone o tvorbe právnych predpisov a v legislatívnych pravidlách je možné konštatovať, že predkladateľ povinný zverejniť predbežnú informáciu pred spustením tvorby návrhu právneho predpisu. Legislatívne pravidlá ďalej túto povinnosť rozširujú o podmienku dostatočného časového predstihu, ktorá však nie je výslovne stanovená, čo vytvára pomerne veľkú mieru voľnosti pre predkladateľa ako dostatočnosť posúdi. Dostatočný časový predstih je možné interpretovať napr. ako zverejnenie predbežnej informácie po tom ako predkladateľ disponuje všetkými potrebnými analýzami pre obsahovú tvorbu materiálu a zároveň pred začatím tvorby konkrétneho obsahu právneho predpisu tak, aby sa verejnosť a orgány verejnej správy mohli oboznámiť so zámermi predkladateľa a vyjadriť sa k nim. Ako funguje aplikačná prax tohto inštitútu je popísané od str. 15 tejto analýzy.

Predbežná informácia nemá stanovenú presnú formu, predkladateľ v nej, v zmysle zákona o tvorbe právnych predpisov, uvedie základné ciele a tézy pripravovaného právneho predpisu, zhodnotenie súčasného stavu a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.¹⁷ Legislatívne pravidlá vlády dopĺňajú, aby predbežná informácia obsahovala aj spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona v zmysle uznesenia vlády SR č.645, ktorým bol prijatý odporúčací materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*.

K predbežnej informácii je možné zaslať vyjadrenie v lehote stanovenej predkladateľom prostredníctvom portálu Slov-lex. Vyjadrenie môže zaslať ktokoľvek, možnosť vyjadriť sa nie je viazaná na občianstvo ani na inú podmienku či kritérium. Predmetom vyjadrenia môžu byť návrhy alebo pripomienky k obsahu pripravovaného právneho predpisu, či prejavenie záujmu zúčastniť sa na jeho tvorbe. Vyjadrenia k predbežnej informácii predkladateľ vyhodnotí v správe o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.¹⁸

Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu

Správa o účasti verejnosti v zmysle dôvodovej správy slúži na zhodnotenie vyjadrení, ktoré boli zaslané k predbežnej informácii predkladateľom t. j. obsahovo by mala nadväzovať na predbežnú informáciu.¹⁹ Predkladateľ môže o účasti verejnosti informovať buď neformalizovaným spôsobom a uviesť informácie, ktoré uzná za vhodné alebo môže využiť

¹⁵ Návrh zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12242/1>

¹⁶ Návrh Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21164/1>

¹⁷ V zmysle § 9 zákona č. 400/2015 Z. z. a Čl. 10 Legislatívnych pravidiel vlády SR

¹⁸ Dôvodová správa k návrhu Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, dostupná tu:

<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21164/1>

¹⁹ Ibid.

jeden z formalizovaných vzorov uvedených v prílohe č. 4 k LPV. Zo spomínanej dôvodovej správy k návrhu zákona č. 400/2015 Z. z. vyplýva, že predkladateľ sa pri vypracovávaní predbežnej informácie má rozhodnúť o tom, ako zapojí verejnosť do prípravy právneho predpisu a následne o tom v nej informuje, s tým, že sa môže rozhodnúť, že bude postupovať v odporúčacieho zmysle Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných, a teda využiť jeden z ponúkaných scenárov.²⁰ Následne toto potom zhodnotí v správe o účasti verejnosti, teda využije jeden zo spomenutých formalizovaných vzorov, čo však zároveň nenecháva priestor na zhodnotenie vyjadrení, ak boli k predbežnej informácii zaslané. Navyše,

Obsah formalizovaných vzorov správy o účasti verejnosti definovali štyri úrovne zapojenia verejnosti v závislosti od intenzity participácie nasledovne:

1. Verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu.
2. Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o tvorbe právneho predpisu.
3. Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu.
4. Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu.²¹

Ako už z popisu jednotlivých úrovní vyplýva, základnou je informovanie verejnosti o procese tvorby právneho predpisu, čím sa myslí najmä poskytovanie informácií pred, počas a po skončení tvorby právneho predpisu, a to včas, vhodnými komunikačnými kanálmi a vo formáte, ktorý je prístupný aj znevýhodneným skupinám. Ďalšou úrovňou zapojenia je diskusia s verejnosťou, čím sa myslí najmä výmena názorov na vecné a právne otázky pripravovaného právneho predpisu a umožnenie verejnosti vznášať pripomienky a predkladať návrhy. Zapracovanie alebo nezapracovanie návrhov a pripomienok je plne na uvážení predkladateľa. Treťou úrovňou zapojenia verejnosti je podieľanie sa na tvorbe návrhu právneho predpisu, čím sa myslí najmä priame zapojenie verejnosti (napríklad formou pracovných skupín) s tým, že o výslednej podobe návrhu autoritatívne rozhodne predkladateľ, t. j. Je opäť na jeho uvážení, ktoré návrhy a pripomienky akceptuje, a ktoré nie. Najvyššia úroveň zapojenia sa v porovnaní s predchádzajúcou líši hlavne v rovnocennosti postavenia zúčastnených zástupcov verejnosti s predkladateľom, t.j. predkladateľ by o výslednej podobe návrhu nemal rozhodovať autoritatívne, ale na základe konsenzu, či kompromisu medzi zúčastnenými aktérmi. Pri každej úrovni bola predkladateľovi daná možnosť vypracovať tzv. hodnotiacu správu procesu tvorby právneho predpisu, v ktorej tento mohol vyhodnotiť účasť verejnosti z vlastného perspektívy.

ÚSV ROS sa následne zaviazal analyzovaním aplikačnej praxe využívania inštitútov predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti, a to na základe úlohy B.63. uznesenia vlády SR č. 104/2017 k návrhu akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019.²² Toto viedlo k formulovaniu záväzku participatívnym spôsobom upraviť formalizované vzory správy o účasti verejnosti v ďalšom Akčnom pláne Iniciatívy pre otvorené

²⁰ Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, dostupné na:

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

²¹ https://www.vlada.gov.sk/share/RVLP/lpv_sr-14122022.pdf?csrt=411327310783031006

²² Uznesenie vlády SR k návrhu akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/16300/1>

vládnutie v SR na roky 2020 – 2021²³ schválený uznesením vlády SR č. 553/2019.²⁴ Výsledkom bolo vypracovanie dvoch nových formalizovaných vzorov správy o účasti verejnosti redukujúcich úroveň zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu na dve, a to informovanie a prerokovanie. Tieto boli v rámci novely LPV schválené uznesením č. 787/2022 sú platné a účinné od 1 januára 2023²⁵ a budú predmetom analyzovania v budúcom roku.

²³ Uznesenie vlády SR k Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24298/1>

²⁴ Ibid.

²⁵ Uznesenie vlády SR k návrhu zmien a doplnení Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/20580/1>

Metodológia výskumu

Nasledujúca časť sa venuje popisu realizácie výskumu a analýzy získaných dát. V prvej časti definuje problém, výskumný cieľ a výskumné otázky, následne popisuje typ výskumu, výskumnú vzorku časové ohraničenie výskumu, prístup k spracovávaniu dát a v neposlednom rade aj obmedzenia a riziká, ktoré sprevádzali realizáciu výskumu.

Východiskom pre realizáciu aj kvalitatívneho hodnotenia predbežných informácií a správ o účasti verejnosti boli analýzy, ktoré ÚSV ROS realizoval každoročne od roku 2017 v zmysle plnenia úlohy vyplývajúcej z Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie ako bolo uvedené vyššie. Tieto analýzy sumarizovali základné informácie ohľadom oboch spomenutých inštitútov, nevenovali sa však analýze ich obsahu, teda nehodnotili nakoľko plnia účel, za ktorým boli vytvorené. Zároveň mnohé výskumné a participatívne aktivity, ktoré realizoval ÚSV ROS od prijatia zákona 400/2015 Z. z. sa zameriavali práve na zisťovanie toho, ako cieľové skupiny týchto inštitútov, teda aj širšia verejnosť (napr. MNO) alebo iní úradníci a úradníčky tieto inštitúty využívajú a vnímajú ich význam a účel.²⁶ Išlo však prevažne o zbery kvalitatívnych dát, ktoré majú svoje obmedzenia, preto bolo nevyhnutné doplniť a triangulovať tieto dáta aj z verejne dostupných zdrojov, čo je v tomto prípade portál SloV-lex. Zároveň, zozbierané dáta indikovali, že cieľové skupiny o týchto inštitútoch buď nevedia, najmä z radov širšej verejnosti alebo sa z ich obsahu nedozvedia očakávané informácie. Z radov predkladateľov sa ukázali napr. problémy s vyplňaním formalizovaných správ o účasti verejnosti buď z dôvodu nezrozumiteľnosti alebo nerelevantnosti otázok, ktorú sú súčasťou formulárov.²⁷

Cieľ výskumu a výskumné otázky

Z vyššie uvedeného vyplýva, že cieľom tejto analýzy je zistiť,

- či si predkladatelia plnia povinnosť vyplývajúcu zo zákona 400/2015 Z. z. a oba inštitúty sú súčasťou sprievodnej dokumentácie k predkladaniu materiálov na rokovanie vlády
- či inštitúty predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti plnia svoj cieľ definovaný v dôvodovej správe
- aké informácie inštitúty predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti poskytujú o zapájaní verejnosti
- ako sa využíva odporúčací materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*.

Zároveň, keďže oba inštitúty nadväzujú na materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*, je možné na základe analyzovaných dát dedukovať nakoľko ich predkladatelia využívajú, a teda či plnia svoj cieľ.

Výskumné otázky sú rozdelené osobitne pre predbežnú informáciu a pre správu o účasti verejnosti nasledovne:

²⁶ Pozri viac: https://www.minv.sk/?ros_participacia2_konferencie_na_spolupraci_zalezí

²⁷ Pozri viac napr. Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2019, dostupná na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/open_gov_week_2_019/Zaverecna%20sprava_TYZDEN%20OTVORENEHO%20VLADNUTIA%202019.pdf

Tabuľka 3 Výskumné otázky

Pre predbežnú informáciu	Aké informácie o spôsobe zapájania verejnosti poskytujú predbežné informácie?
	Aký dlhý je dostatočný časový predstih zverejnenia predbežnej informácie?
	Ako je využívaná možnosť zasielať vyjadrenia k predbežnej informácii?
Pre správu o účasti verejnosti	Ktorý typ správy o účasti verejnosti predkladatelia preferujú? (formalizovaná/neformalizovaná)
	Aký je podiel využívaných scenárov zapájania verejnosti pri formalizovaných správach o účasti verejnosti?
	Aké informácie obsahujú neformalizované správy o účasti verejnosti?

Zdroj: autori

Typ výskumu, výskumná vzorka a časové ohraničenie výskumu

Výskum bol realizovaný spracovaním verejne dostupných dát na portáli Slov-lex za roky 2021 a 2022 ohľadom materiálov legislatívnej povahy konkrétne zákonov, ktoré boli predložené na rokovanie vlády SR v uvedených dvoch rokoch. Výskum sa nezaoberal inými typmi materiálov, keďže práve zákony predstavujú dostatočne robustnú homogénnu vzorku pre jednoznačnú analýzu a vyvodenie záverov pre odporúčania v zmenách normotvorby – v zákone č. 400/2015 Z. z. resp. v Legislatívnych pravidlách vlády SR. Celkovo bolo analyzovaných 208 legislatívnych procesov²⁸, rozdelenie počtu legislatívnych predpisov podľa jednotlivých rokov je uvedené v tabuľke č.5.

Tabuľka 4 Počet analyzovaných legislatívnych procesov

počet materiálov celkovo za rok 2021	112
počet materiálov celkovo za rok 2022	96

Z verejne dostupných dát na portáli Slov-lex boli použité nasledovné:

- číslo LP
- dátum začiatku a konca možnosti zasielať vyjadrenia k PI
- spôsob zapojenia verejnosti do prípravy právneho predpisu v PI
- počet vyjadrení k PI
- dátum začiatku MPK
- typ správy o účasti verejnosti
- úroveň zapojenia verejnosti deklarovaný v SoÚV
- spôsob zapojenia verejnosti
- priamy odkaz na súvisiacich LP, konkrétne na LP ohľadom PI

Okrem týchto boli vytvorené ešte nasledovné dáta:

²⁸ V tejto hodnote nie sú započítané súvisiace LP t.j. procesy ohľadom PI k jednotlivých analyzovaným LP.

- existencia PI a SoÚV
- dĺžka obdobia určeného na zasielanie vyjadrení k PI (v kalendárnych dňoch)
- dĺžka obdobia medzi zverejnením PI a MPK (v kalendárnych dňoch)

V tých kategóriách, kde dáta nemajú numerickú hodnotu napr. pri správach o účasti verejnosti, kde predkladateľ zvolil neformalizovanú t. j. vlastnú správu o účasti verejnosti alebo spôsob zapojenia verejnosti v predbežnej informácii, bolo potrebné tieto kvantifikovať prostredníctvom vytvárania kódov. Vzhľadom na cieľ výskumu, sme zvolili deduktívne kódovanie t. j. typy kódov boli vytvárané vopred, aby následne bolo možné vysloviť závery pre oba inštitúty všeobecne. Tabuľka č. 6 poskytuje prehľad kódov pre analyzovanie predbežnej informácie a tabuľka č.7 pre správu o účasti verejnosti.

Tabuľka 5 Prehľad kódov pre analyzovanie predbežnej správy

kód	vysvetlenie
zasielanie podnetov	V PI je uvedená veta v nasledovnom znení: „Verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov....“, príp. jej čiastočné parafrázy.
uvedení aktéri	uvedenie akýchkoľvek aktérov (minimálne 1), ktorých predkladateľ plánuje zapojiť do procesu
uvedené spôsoby zapojenia	uvedenie akýchkoľvek aktivít, prostredníctvom ktorých plánuje predkladateľ zapojiť verejnosť

Zdroj: autori

Tabuľka 6 Prehľad kódov pre analyzovanie neformalizovanej (vlastnej) správy o účasti verejnosti

kód	doplňujúca/vysvetľujúca informácia
verejnosť nebola informovaná prostredníctvom PI	SoÚV obsahuje informáciu o tom, že verejnosť nebola o príprave návrhu zákona informovaná prostredníctvom PI k návrhu zákona príp. dôvod neinformovania prostredníctvom PI
verejnosť bola informovaná prostredníctvom PI	SoÚV obsahuje konštatovanie, že verejnosť bola informovaná o príprave návrhu zákona prostredníctvom zverejnenej PI, ku ktorej mohla zasielať podnety, pripomienky, resp. návrhy.
verejnosť sa mohla zapojiť formou vyjadrenie k PI	SoÚV obsahuje konštatovanie, že verejnosť bola informovaná o príprave návrhu zákona prostredníctvom zverejnenej PI, ku ktorej mohla zasielať podnety, pripomienky, návrhy.
reakcia na vyjadrenia k PI	SoÚV obsahuje reakciu na vyjadrenia zaslané k PI
uvedení aktéri	Predkladateľ uviedol v SoÚV aspoň jedného nešťátny aktéra, ktorý bol do procesu zapojený
uvedené aktivity	Predkladateľ uviedol v SoÚV aspoň jeden spôsob zapojenia
uvedený proces	SoÚV obsahuje akýkoľvek popis procesu, v ktorom zapojenie verejnosti resp. nešťátnych aktérov prebiehalo – fázy, časový plán, cieľ a pod.
MPK	zapojenie verejnosti uvedené v správe o účasti verejnosti nasledovne: „Návrh zákona bude

	predložený do medzirezortného pripomienkového konania.“
--	---

Zdroj: vlastné spracovanie

Riziká a obmedzenia výskumu

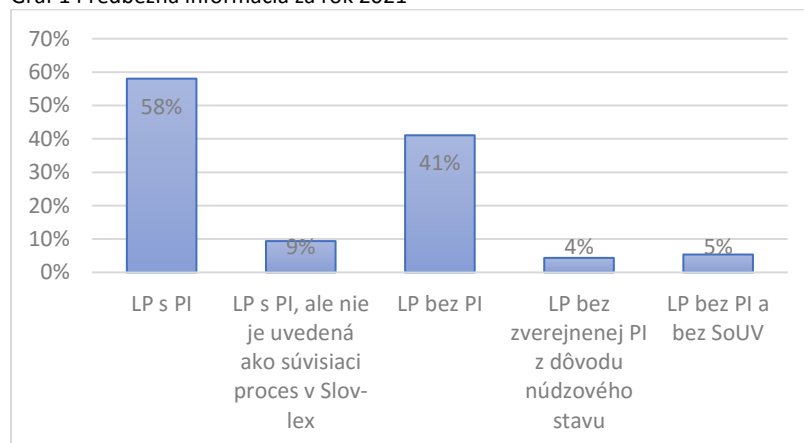
Medzi najväčšie riziko realizovaného výskumu patrí hlavne fakt, že portál Slov-lex neumožňuje získať dáta ich stiahnutím priamo z webstránky portálu v potrebnej štruktúrovanej forme. Na to, aby mohli byť analyzované musia byť manuálne prepísané do štruktúry, ktorá je pre spracovanie dát a následnú analýzu vhodná. S tým je spojené riziko chybovosti, nakoľko ide o stovky až tisícky dát. Druhým rizikom je nekonzistentnosť v uvádzaní súvisiacich LP, najmä tých LP, ktorými je zverejnenie PI k danému LP. Totiž LP, prostredníctvom ktorého je pripravovaný konkrétny zákon je v portáli Slov-lex vedený pod iným číslom ako je LP, ktorý je procesom zverejnenia predbežnej informácie k tomu konkrétnemu zákonu. Ak teda predkladateľ neuvedie v portáli Slov-lex súvisiaci LP, ktorým je zverejnenie PI k tomu-ktorému LP, predbežná informácia je dohľadateľná len veľmi náročne, ak vôbec, nakoľko systém vyhľadávania medzi predbežnými informáciami na základe kľúčových slov napr. názvu pripravovaného materiálu funguje veľmi obmedzene. Posledným rizikom, ktoré je potrebné vziať do úvahy, je že ide o metodologicky nový prístup v tejto oblasti, hoci použité metódy sú ukotvené ako vedecko-výskumné metódy, je stále pilotnou metodikou, ktorá bezpochyby bude mať priestor na zlepšenie alebo sa ukáže nevyhnutnosť zmeny.

Analýza inštitútu predbežnej informácie

Nasledujúca časť predloženej správy sa venuje vyhodnocovaniu zozbieraných dát ako ich interpretácii zistení ohľadom predbežnej informácie. Niektoré časti sú analyzované za oba roky jednotlivo, prevažuje však komparatívna analýza predmetných rokov.

Z celkového počtu 112 legislatívnych procesov tvorby zákonov zverejnených na portáli Slov-lex za rok 2021 (graf č.1) je v 58 % dostupná predbežná informácia.²⁹ Verejnosť teda viac ako v polovici legislatívnych procesov mala informáciu o tom, že začína príprava tvorby návrhu konkrétneho zákona a mohla k nej v lehote stanovenej prekladateľom zaslať vyjadrenie. V 41 % legislatívnych procesov však predbežná informácie dostupná nebola, čo znamená, že nebol vytvorený priestor na získanie informácie o príprave legislatívy, a teda ani možnosť prejavíť záujem o zapojenie do následného procesu resp. zaslať vyjadrenie obsahovej pripomienky. V dvoch procesoch (4 %) nebola predbežná informácia zverejnená z dôvodu uplatnenia par. 27 Zákona č. 400/2015 Z. z. – teda existencia mimoriadnych okolností. V 5 % legislatívnych procesov nie je dostupná predbežná informácia ako súvisiaci legislatívny proces a nie je možné overiť jej existenciu ani prostredníctvom správy o účasti verejnosti nakoľko ani táto nie je súčasťou sprievodnej dokumentácie k legislatívnym procesom.

Graf 1 Predbežná informácia za rok 2021



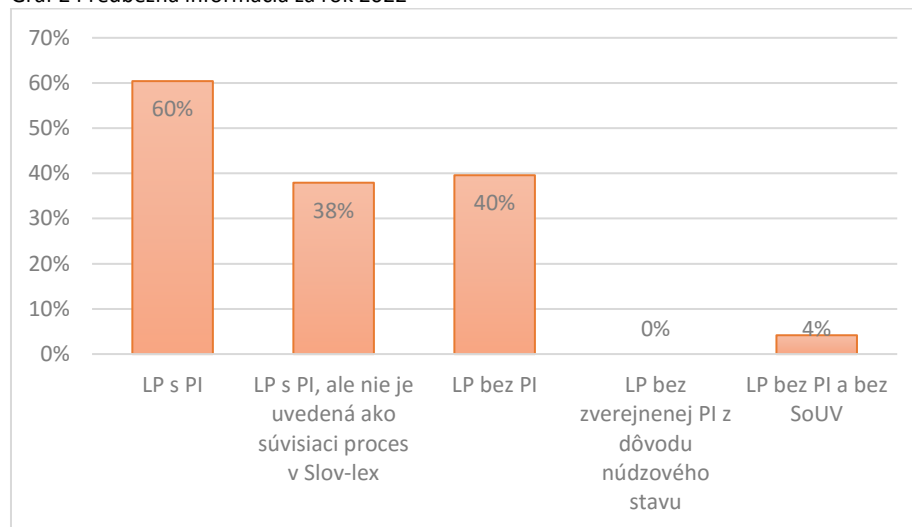
Zdroj: vlastné spracovanie

V druhom sledovanom roku 2022 (graf č.2) nastal mierny nárast v počte zverejnených predbežných informácií. Z 96 legislatívnych procesov je v portáli Slov-lex dostupných 58 predbežných informácií t. j. predbežná informácia je dostupná k 60 % legislatívnych procesov. Pretrváva však pomerne vysoký počet legislatívnych procesov (38), ku ktorým predbežná informácia nie je dostupná alebo nebola vytvorená, teda v 40 % legislatívnych procesov nebola vytvorená možnosť pre informovanie verejnosti o príprave legislatívy. Výrazný nárast je však možné zaznamenať v uvádzaní predbežných informácií ako súvisiacich legislatívnych procesov, čo výrazne zjednodušuje možnosť kontinuálneho sledovania vývoja legislatívneho procesu pre užívateľov Slov-lexu. V roku 2022 až v 38 % legislatívnych procesov nebola predbežná informácia uvedená ako súvisiaci legislatívny proces, a teda jej existenciu bolo možné overiť prostredníctvom správy o účasti verejnosti, ak bola zverejnená. V roku 2022

²⁹ V prípade jedného LP sú zverejnené dve predbežné informácie

nebola zverejnená správa o účasti verejnosti v 4 % legislatívnych procesov, čo zároveň znamená, že pre tieto procesy nie je dostupná ani informácia o predbežnej informácii.

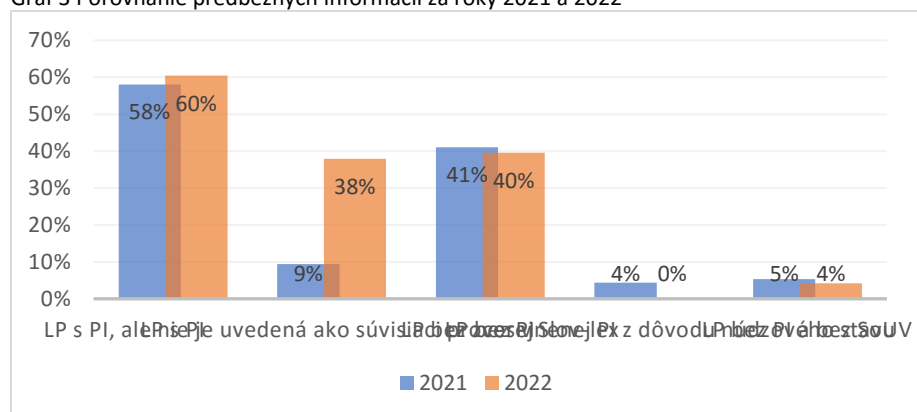
Graf 2 Predbežná informácia za rok 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Z vyššie vedeného vyplýva, že aj napriek miernemu medzročnému nárastu, v cca 40% všetkých legislatívnych procesov za oba roky sa verejnosť ani ústredné orgány verejnej správy nedozvedeli prostredníctvom portálu Slov-lex o príprave novej právnej úpravy, a teda nemali možnosť sa k nej ani vyjadriť ani prejaviť záujem o zapojenie. Zároveň nie je zjavné, z akého dôvodu (nebolo to predmetom ani výskumu, ani analýzy) rapídne klesol počet legislatívnych procesov, u ktorých je možné sledovať kontinuitu a progres. V roku 2022 až 38% legislatívnych procesov neobsahuje v portáli Slov-lex informáciu o tom, že k nemu existuje sprievodný legislatívny proces, ktorým je predbežná informácia (v portáli Slov-lex ide o dva rozdielne procesy, označené inými číslami), pričom v roku 2021 to bolo len 9%. Teda užívateľ Slov-lexu napr. verejnosť, ktorá má záujem zapojiť sa do prípravy konkrétneho materiálu, má možnosť zistiť ako bolo naložené s jeho pripomienkami až keď je materiál zverejnený do medzirezortného pripomienkového konania, za predpokladu, že sa predkladateľ vyjadrí k vyjadreniam k predbežnej informácii v správe o účasti verejnosti (pozri viac nižšie) a táto bude v portáli Slov-lex dostupná. Ako je evidentné z grafu č. 2 v 4–5% legislatívnych procesov nie je dostupný ani jeden z týchto informačných materiálov.

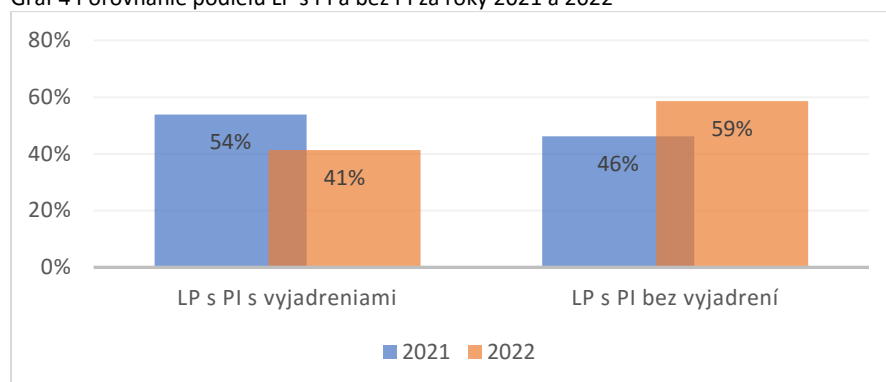
Graf 3 Porovnanie predbežných informácií za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Ako už bolo viackrát uvedené, zákon 400/2015 o tvorbe právnych predpisov a Zbierke zákonov SR ako aj Legislatívne pravidlá vlády SR umožňujú v lehote stanovnej predkladateľom zasielať vyjadrenia k predbežnej informácii. Túto možnosť využívajú rôzne subjekty vrátane ústredných orgánov štátnej správy, mimovládnych neziskových organizácií napr. asociácie ako aj neorganizovaní fyzické či právnické osoby – označené v portáli Slov-lex ako verejnosť. V roku 2021 bola táto možnosť využitá v 54 % a v roku 2022 už len v 41 % predbežných informácií, čo je pomerne významný pokles. Ako ukazuje graf č. 4, pri približne alebo viac ako polovici legislatívnych procesov, ku ktorým je dostupná predbežná informácia, nie je využitá možnosť k nej zaslať vyjadrenia.

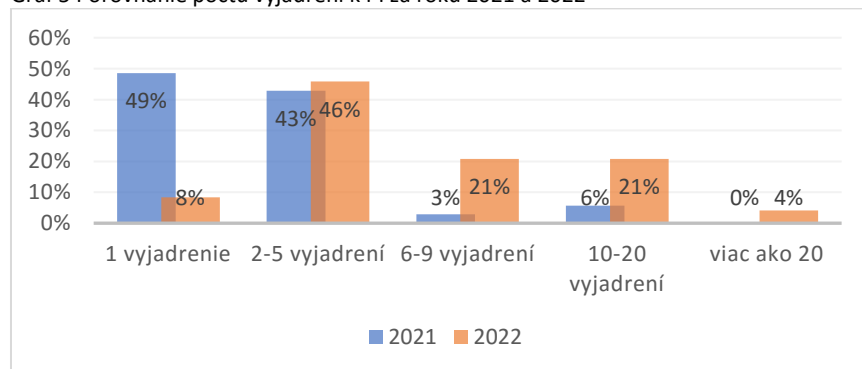
Graf 4 Porovnanie podielu LP s PI a bez PI za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Ani počty vyjadrení nie sú zásadne vysoké. Za oba roky bol maximálny počet vyjadrení k jednému legislatívnemu procesu 24 vyjadrení. Za oba roky však prevažuje počet vyjadrení v intervale 2 – 5. V roku 2021 až v takmer polovici predbežných informácií bolo zaslaný práve jedno vyjadrenie, pričom v roku 2022 bolo jedno vyjadrenie zaslané len v 8 % predbežných informácií. Napriek tomu, že v roku 2022 výrazne stúpol počet legislatívnych procesov s dostupnou predbežnou informáciou, ku ktorej nebolo zaslané žiadne vyjadrenie, významne sa zvýšili celkové počty zaslaných pripomienok. Stále však ide o zanedbateľné počty vyjadrení v porovnaní napr. s medzirezortným pripomienkovým konaním, kde sa obvykle počty pripomienok hýbu v desiatkach až stovkách. Zrejme nie je ani zámerom predbežnej informácie, aby bola predmetom rozsiahleho pripomienkovania, mohla by však pomôcť identifikovať tých, ktorí majú o pripravovanú legislatívu záujem a poskytnúť informáciu o tom, aké možnosti sú na vyjadrenie toho záujmu zamýšľané.

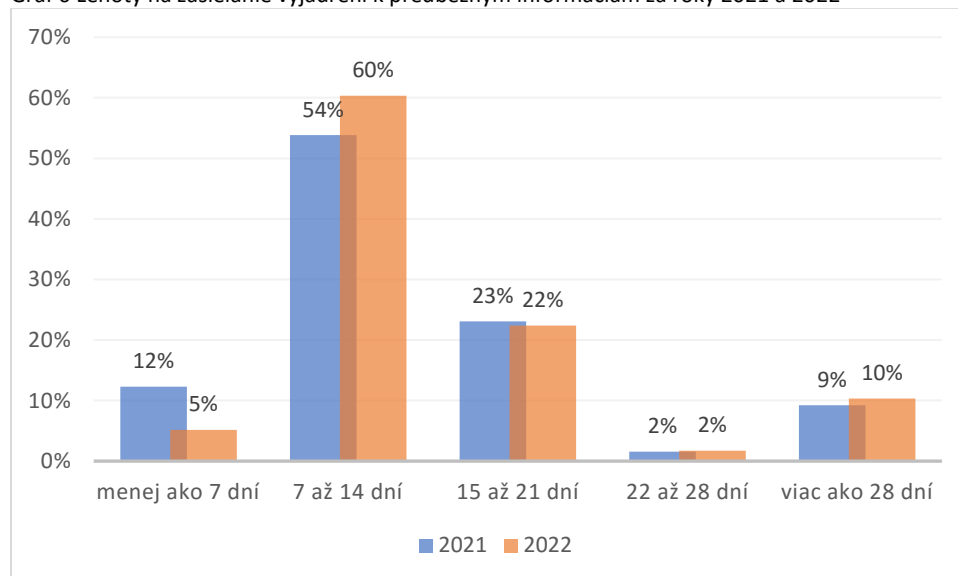
Graf 5 Porovnanie počtu vyjadrení k PI za roku 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Jedným z možných vysvetlení pomerne nízkeho využívania možnosti vyjadriť sa k predbežnej informácii, okrem pomerne sporého množstva informácií, ktoré obsahuje, môže byť lehota určená na zasielanie vyjadrení prostredníctvom portálu Slov-lex, ktorý v zmysle LPV určuje predkladateľ (čl. 10, ods. 3). V roku 2021 bol minimálny počet dní, ktoré predkladateľ určil ako obdobie na zasielanie vyjadrení k predbežnej informácii, stanovený na 2 dni a maximálny na 47 dní. V roku 2022 sa dáta v maximálnom počte dní stanovených ako lehota na možnosť zaslania vyjadrenia k predbežnej informácii zásadne nelíšia, maximálny počet bol 49 dní. Minimálny počet dní je, oproti extrému v roku 2021 v počte 2 dni, dvojnásobný, a teda pri jednej predbežnej informácii bola lehota na zaslanie vyjadrenia stanovená na 4 kalendárne dni. Najčastejšie, vo viac ako polovici všetkých predbežných informácií za oba roky, bola lehota na zaslanie vyjadrenia v rozmedzí 7 –14 dní (vrátane víkendov). Dlhšie lehoty t. j. v rozmedzí 15 –21 dní sa vyskytujú za oba roky v približne 1/5 predbežných informácií a v približne 10 % predbežných informácií je lehota stanovená na viac ako mesiac. Celkovo je teda možné konštatovať, že v roku 2022 sa už nevyskytol proces, pri ktorom by lehota na zaslanie vyjadrení k predbežnej informácii bol stanovená na dva kalendárne dni, čo je kriticky málo, avšak vyskytol sa proces, ktorý nedal priestor ani jedného pracovného týždňa na zasielanie vyjadrení. Pozitívny trend, ako ukazuje aj graf č. 6 nižšie, naznačuje medziročný pokles počtu procesov, pri ktorých je lehota na zaslanie vyjadrení stanovaná na menej ako 1 týždeň, a to viac ako polovicu. Zároveň jemne rastie počet procesov, pri ktorých je lehota viac ako mesiac.

Graf 6 Lehota na zasielanie vyjadrení k predbežným informáciám za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Na záver je možné konštatovať, že vo viac ako polovici všetkých predbežných informácií za oba roky je pre kohokoľvek, kto má záujem vyjadriť sa k obsahu predbežnej informácie, dostupný jeden až dva kalendárne týždne, čo je v porovnaní s napr. lehotou na vznesenie pripomienky v rámci štandardného medzirezortného pripomienkového konania (15 pracovných dní) pomerne dostatočný čas, nakoľko predbežná informácia obsahuje nepomerne menšie množstvo informácií, na ktoré by mohol potenciálny záujemca o zaslanie vyjadrenia reagovať, čo zároveň môže spôsobiť rozhodnutie o nevyjadrení sa, nakoľko obsah predbežných informácií nemusí byť dostačujúci pre pochopenie možnosti byť súčasťou prípravy a tvorby

plánovaného materiálu. Tomu prispieva aj fakt, že LPV konštatujú, že PI má mať spravidla jednu stranu na poskytnutie informácií o základných cieľoch a tézach, zhodnotení súčasného stavu, spôsobu zapojenia verejnosti a predpokladaného termínu začatia pripomienkového konania (čl. 10, ods. 2). Otázkou zostáva, či dĺžka lehoty určenej na zasielanie vyjadrení k predbežnej informácií má šancu prispieť k efektívnejšej príprave materiálu napr. tým, že by znížila počet pripomienok k MPK alebo by pomohla identifikovať intenzitu rôznorodosti názorov rôznych zainteresovaných aktérov, ktorých by bolo potrebné osloviť pred začatím MPK, ktoré už ponúka paragrafové znenie materiálu a vyžaduje istý typ zručností reagovať na materiál v takomto znení.

Na základe vyššie uvedeného by bolo možné predpokladať, že jedným z dôvodov nízkeho využívania možnosti zaslať vyjadrenie k predbežnej informácii je lehota určená na zaslanie vyjadrení, toto sa však nepotvrdil. Ak by lehota na zaslanie vyjadrení mala na počet vyjadrení vplyv, existovala by medzi dĺžkou obdobia na vyjadrenie a počtom vyjadrení pozitívna závislosť – čím dlhšie obdobie, tým viac vyjadrení. Dáta za ani jeden zo skúmaných rokov toto nepotvrdzujú. Navyše, aj pri najkratšej zo všetkých lehôt stanovených predkladateľom na zasielanie vyjadrení k PI a síce dva kalendárne dni bolo zaslané jedno vyjadrenie, pričom pri najdlhšej lehote v dĺžke trvania 49 dní boli zaslané dve vyjadrenia.

Druhým možným vysvetlením nízkeho využívania možnosti vyjadriť sa k predbežnej informácii je vágne formulovaná lehota na zverejnenie predbežnej informácie. Táto je opäť ponechaná na rozhodnutí predkladateľa, ktorý má zverejniť PI „...v dostatočnom časovom predstihu“ (čl. 10, ods. 1), čo necháva neregulovaný priestor na vyhodnotenie dostatočnosti časového predstihu v kompetencii predkladateľa. Práve obdobie medzi zverejnením predbežnej informácie a začiatkom pripomienkového konania sa javí byť ako to, ktoré by mohlo byť priestorom pre tzv. riadenú participáciu – proces zapájania verejnosti (neštátnych aktérov) do prípravy návrhu – proces, ktorý je plne v kompetencii predkladateľa, je cieľový, transparentne komunikovaný a zúčtovateľný.

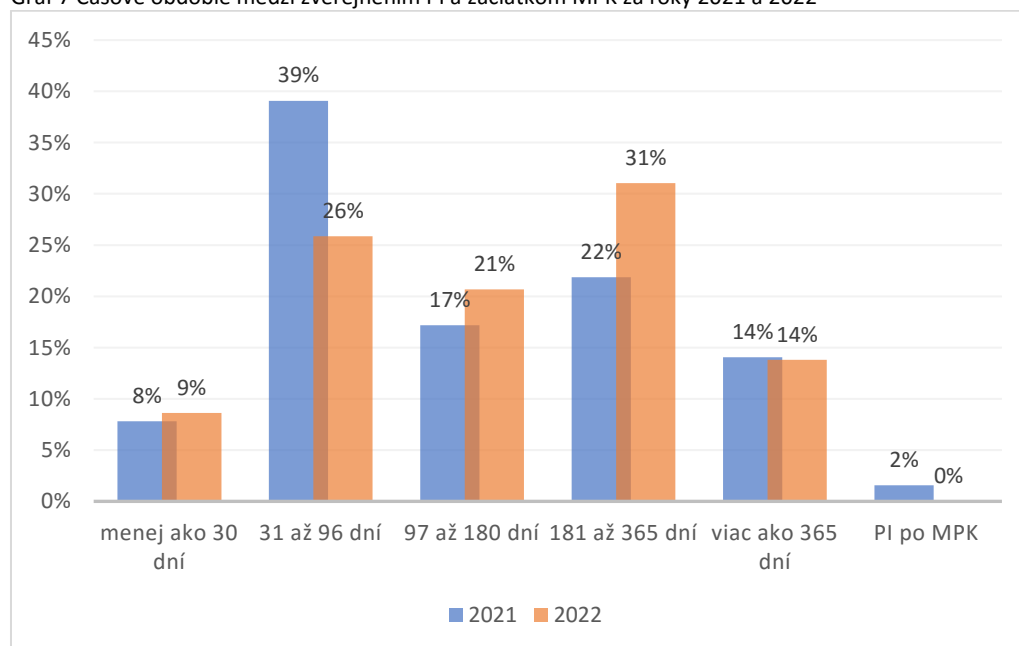
Ako ukazujú analyzované dáta, dĺžka obdobia medzi zverejnením predbežnej informácie a začiatkom medzirezortného pripomienkového konania sa výrazne líšia. V roku 2021³⁰ bola najkratšia doba medzi zverejnením PI a začiatkom MPK osem dní³¹ a najdlhšia približne 3,5 roka (1283 dní). V roku 2022 bola najkratšia doba od zverejnenia PI a začiatku MPK ešte kratšia – 7 dní a najdlhšie obdobie trvalo približne 2,5 roka (958 dní), čo je o cca rok menej ako predchádzajúcom roku. Výnimkou je jediný proces, pri ktorom bola zverejnená predbežná informácia po MPK v roku 2021, v roku 2022 už takýto prípad nenastal, preto je možné ho považovať za odchýlku od štandardu. Extrémy ohľadom maximálnej dĺžky trvania obdobia medzi zverejnením PI a začiatkom MPK je možné prisúdiť rôznym dôvodom ako napr. zmena politického rozhodnutia v dôsledku rôznych napr. aj spoločenských zmien či špecifických udalostí. Problematické sa skôr javia minimálne extrémy t. j. obdobie kratšie ako jeden mesiac, ktoré vytvára len minimálny priestor na zrealizovanie účinného procesu zapojenia verejnosti. Tieto však majú medziročne klesajúcu tendenciu, resp. rastie počet procesov s dlhším obdobím medzi zverejnením PI a začiatkom MPK.

³⁰ V roku 2021 sa vyskytol jeden LP, pri ktorom bola zverejnená predbežná informácia približne dva týždne po začatí MPK.

³¹ Ide o proces so skráteným MPK, avšak nie so skráteným legislatívnym procesom.

Graf č. 7 nižšie ukazuje, že v roku 2021 boli najpočetnejšou skupinou procesy, ktoré medzi zverejnením PI a začiatkom MPK mali časový interval maximálne 3 mesiace, tieto tvorili až 39 % všetkých procesov. Rok 2022 tento trend nenasledoval, najpočetnejšou skupinou procesy s časovým intervalom násobne dlhším – až 6 – 12 mesiacov t. j. každý tretí proces v roku 2022 mal pomerne dlhý čas na prípravu paragrafového znenia materiálu ako aj sprievodnej dokumentácie potrebnej na spustenie MPK. Za oba roky boli procesy v extrémnych časových intervaloch pomerne rovnaké. V zastúpení procesov, ktoré mali časový interval vyšší ako jeden rok, je počet totožný v oboch rokoch (14 %) a približne na rovnakej úrovni bol aj extrém na opačnej strane spektra a síce procesy s intervalom menším ako 1 mesiac (8 a 9 %). Nakoľko nie je možné, aj vzhľadom na unikátnosť každého procesu, každého materiálu, odhadnúť optimálnu dĺžku, ktorá je potrebná na zapojenie verejnosti, nie je možné interpretovať tieto zistenia v zmysle dostatočne resp. nedostatočne dlhý časový interval. Navyše, obdobie medzi zverejnením PI začiatok MPK sa javí ako vhodné na realizáciu riadenej participácie, nakoľko však tento prístup ako aj pojem, nie sú v súčasnosti praxou ÚOŠS, je možné, že nejaké zapájanie verejnosti je realizované aj pred zverejnením PI a teda tento časový interval nie je možné považovať za jediný, kedy dochádza k riadenej participácii. Pri uvažovaní nad minimálnym časovým intervalom na realizovanie procesu riadenej participácie je potrebné zobrať do úvahy aj mnoho faktorov, vrátane organizácie takéhoto procesu, ktorá je s rastúcim počtom účastníkov, náročnejšia aj na čas.

Graf 7 Časové obdobie medzi zverejnením PI a začiatkom MPK za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Ďalším skúmaným faktorom v kontexte výpovednej hodnoty predbežných informácií, ktorých cieľom má byť v zmysle LPV informovať verejnosť a orgány verejnej správy o o. i. spôsobe zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona je kvalita informácií, ktoré predbežné informácie obsahujú, špeciálne ohľadom plánovaného spôsobu zapojenia verejnosti. Inými slovami, či predbežná informácia obsahuje dostatočnú informáciu o tom, kedy a akým spôsobom sa môže do procesu prípravy materiálu verejnosť zapojiť. Nakoľko v žiadnom v súčasnosti platnom materiály neexistuje definovanie toho, čo je minimálny obsahový informačný štandard pre predbežnú informáciu, predkladatelia sa touto povinnosťou

nakladajú podľa vlastného posúdenia dostatočnosti obsahu predbežnej informácie. V sledovaných legislatívnych procesoch v roku 2021, až v 97 % všetkých predbežných informácií je spôsob zapojenia verejnosti popísaný jednou vetou, ktorá obvykle znie: „Verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov (...)“ príp. mierne obmeny, ktoré spresňujú, že podnety by mali byť relevantné k časti predbežnej informácie, ktorá popisuje základné ciele a tézy, príp. zhodnotenie súčasného stavu alebo namiesto slova podnety je použité slovo návrhy napr. „podnetov či návrhov v intenciách vecného zamerania podľa bodu 2“. Len ojedinele, v jednotkách LP (v roku 2021 v štyroch LP) sa objavuje informácia, ktorá popisuje aspoň o spôsob ako bude prebiehať komunikácia so zainteresovaným aktérmi (elektronicky alebo e-mailovo). A tiež v jednotkách prípadov sa ukazuje buď nepochopenie alebo ľudské zlyhanie, nakoľko text predbežnej informácie je irelevantný resp. nenapĺňa obsah, ktorý je definovaný v LPV. V roku 2022 je situácia totožná. Z celkového počtu 58 legislatívnych procesov, ku ktorým je k dispozícii aj predbežná informácia, takmer totožne v 98 % je v časti spôsob zapojenia verejnosti vyššie spomenutá veta. Len dva LP obsahujú aj iné informácie. Jeden naznačuje spôsob zapojenia verejnosti formou webinárov. Druhý predbežnú informáciu považuje za: „za jednu z foriem konzultácií s podnikateľskými subjektmi v zmysle pravidiel jednotnej metodiky.“

Celkovo je teda možné konštatovať, že všetky skúmané procesy obsahujú len veľmi strohé informácie o spôsobe zapojenia verejnosti, ktoré v zásade možnosti na zapojenie obmedzujú na zasielanie podnetov/návrhov v stanovenej lehote k predbežnej informácii a len ojedinele (v jednotkách %) spomenú, že bude možnosť pre verejnosť komunikovať o pripravovanom materiály aj nad rámec zasielania vyjadrení k PI resp. podnetov v pripravovanému materiálu formou vyjadrení k PI.

Záverom teda možno konštatovať, že inštitút predbežnej informácie plní svoj cieľ len čiastočne a síce v zmysle informovania o príprave novej právnej úpravy. Ako uvádza Dôvodová správa „cieľom PI je informovať verejnosť a orgány verejnej správy o príprave novej právnej úpravy (...). (Dôvodová správa k novele LPZ z roku 2016, k čl. 10). Avšak v ods. 2, kde hovorí o náležitostiach PI ohľadom zapájania verejnosti a síce „Zároveň navrhuje možnosť predkladateľa dobrovoľne sa rozhodnúť či chce zapojiť verejnosť do tvorby návrhu právneho predpisu podľa postupov uvedených vo vládou Slovenskej republiky schválenom odporúčanom materiály – *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*.“ (Ibid.) svoj cieľ neplní. Ako ukázala analýza obsahu PI za roku 2021 a 2022 v časti spôsob zapojenia verejnosti, v takmer všetkých procesoch, kde predbežná informácia bola zverejnená, neobsahovala informáciu o zapojení verejnosti ani v zmysle odporúčacieho materiálu *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*³², ani akúkoľvek informáciu o možnosti zapojiť sa do prípravy materiálu. Za roky 2021 a 2022 teda predbežná informácia redukuje riadenú participáciu na možnosti zaslať podnet/vyjadrenie/návrh v presne stanovenej lehote (najčastejšie 7 – 14 kalendárnych dní) k pripravovanému materiálu. O akomkoľvek ďalšom procese nie je v oficiálnom portáli Slov-lex žiadna ďalšia informácia,

³² 4 scenáre zapojenia verejnosti v zmysle Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politik:

Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky

Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky

Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politike

Scenár 4: Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii

a teda je nevyhnutné, aby tí, ktorí majú záujem byť súčasťou tvorby materiálu, aktívne tieto informácie vyhľadávali, ak vôbec sú dostupné. Proces prípravy materiálu v období medzi zverejnením predbežnej informácie a začiatkom medzirezortného pripomienkového konania teda zostáva netransparentný a nezúčtovateľný. Rizikom nefunkčnosti tohto inštitútu v rámci riadenej participácie ako jedného z nástrojov manažmentu očakávaní verejnosti o tom, ako sa bude môcť podieľať na príprave materiálu, ktorý bude mať na ňu zrejme vplyv, je zvyšovanie nedôvery, frustrácie a rezignácie verejnosti k štátnej správe. Pritom, ak by aj nemal byť rozšírený priestor na popis spôsobu zapojenia verejnosti v predbežnej informácii (vzhľadom na odporúčaný rozsah predbežnej informácie v rozsahu 1 strany), minimálne je možné uviesť zdroj napr. odkazom na webstránku, kde sú podrobnejšie informácie dostupné.

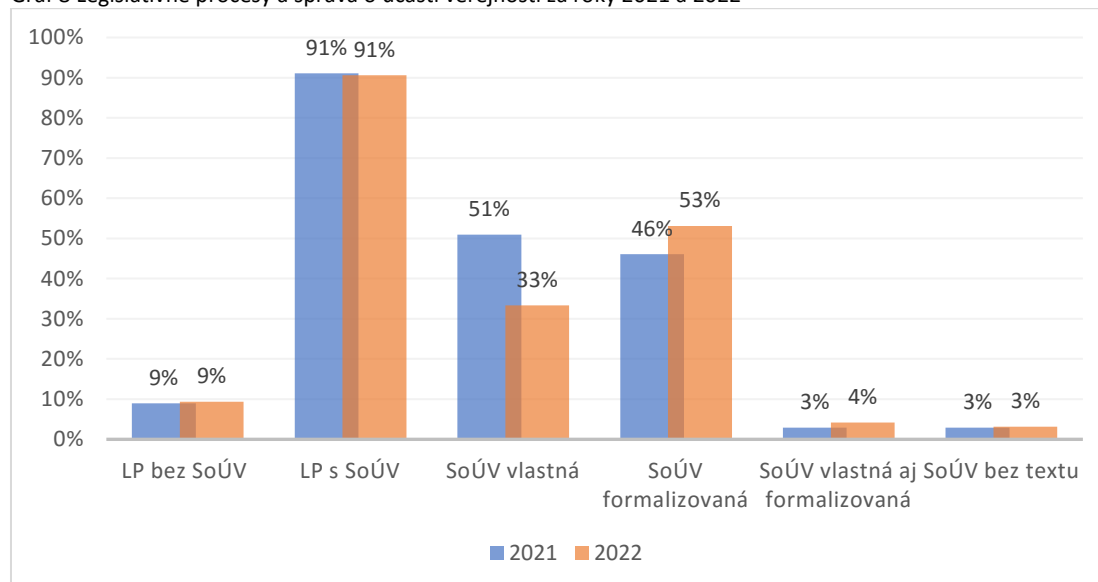
Analýza inštitútu správy o účasti verejnosti

Ďalším zo skúmaných inštitútov riadenej participácie je správa o účasti verejnosti. Napriek tomu, že ju nie je možné považovať za nástroj riadenej participácie, je jedným (ak nie jediným) spôsobom ako možno zúčtovať prístup ústredných orgánov štátnej správy k dodržiavaniu zákona 400/2015 Z. z., konkrétne v čl.2, písm. (1), ktorý konštatuje: „Cieľom legislatívnych prác je pripraviť za účasti verejnosti a schváliť taký návrh zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou (...) právneho poriadku (...).“

Ako už bolo spomenuté, v súčasnosti platná zmena resp. doplnenie Legislatívnych pravidiel vlády uznesením vlády SR č. 787/2022³³ zmenila formalizovaný vzor správy o účasti verejnosti. Pôvodné štyri scenáre redukuje na dve úrovne zapojenia verejnosti, a to informovanie a prerokovanie. Táto analýza však bude pracovať s dátami pôvodnej verzii správy o účasti verejnosti. Napriek zmene prílohy č. 4, ktorá obsahuje vzor správy o účasti verejnosti, stále ostáva možnosť voľby pre predkladateľa, či použije spomenutý vzor alebo vytvorí vlastnú verziu správy o účasti verejnosti. Faktom tiež ostáva, že správa o účasti verejnosti je súčasťou sprievodnej dokumentácie, ktorá je verejne dostupná na portáli Slov-lex.

Ako ukazuje graf č. 8 nižšie, správy o účasti verejnosti sú súčasťou sprievodnej dokumentácie v nepomerne vyššej miere ako predbežné informácie a to za oba skúmané roky na úrovni 91 %, teda v väčšine legislatívnych procesov je správa o účasti verejnosti vypracovaná a dostupná v portáli Slov-lex. Medziročne zostal na rovnakej úrovni aj počet takých správ o účasti verejnosti, kedy dokument síce bol dostupný v portáli Slov-lex, avšak bez obsahu t. j. obsahoval buď prázdny dokument s nadpisom alebo s bodkou (".") namiesto textu. V oboch rokoch to boli 3 % legislatívnych procesov.

Graf 8 Legislatívne procesy a správa o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

³³ Uznesenie vlády SR k návrhu zmien a doplnení Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/20580/1>

Mení sa aj pomer formalizovanej a vlastnej správy o účasti verejnosti. V roku 2021 v približne rovnakom počte legislatívnych procesov predkladateľ využil formalizovanú a vlastnú správu o účasti verejnosti, avšak v roku 2022 došlo k 20 % nárastu počtu správ o účasti verejnosti, pri ktorých predkladateľ využil formalizovaný vzor namiesto vlastnej verzie správy o účasti verejnosti. Dôvody pre tento pokles neboli predmetom skúmania, ide však o rapídny pokles, ktorý by mohol byť predmetom zisťovania, nie je to totiž zrejmý žiadny zásadný externý faktor (pád vlády alebo nejaká spoločenská kríza), ktorý by mohol spôsobiť takýto rozdiel.

Ako bolo vyššie uvedené formalizované správy o účasti verejnosti ponúkajú možnosť využiť jeden zo štyroch scenárov popísaných v odporúčacom materiály *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* v upravenom znení pre účely tvorby právnych predpisov a síce:

Scenár 1: Verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu

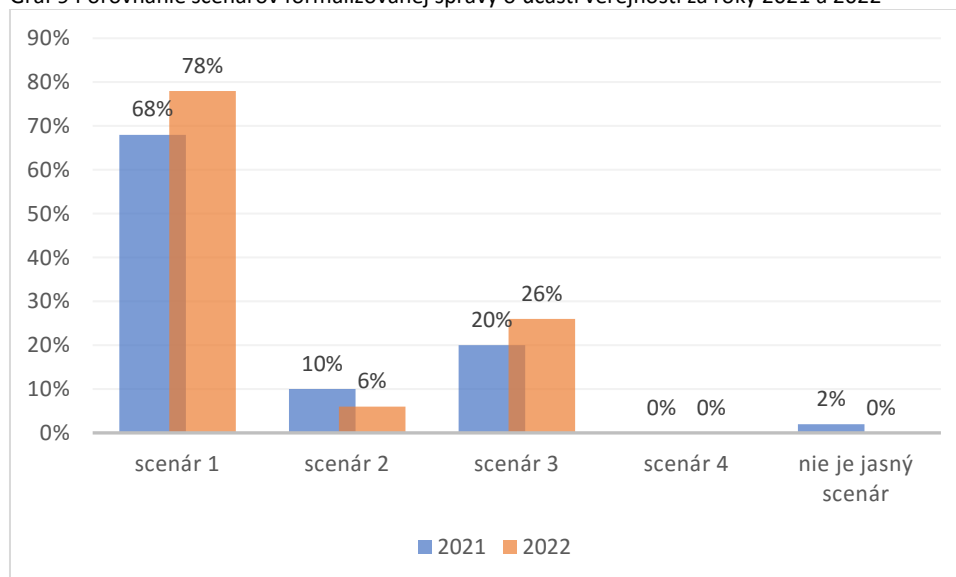
Scenár 2: Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o tvorbe právneho predpisu

Scenár 3: Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu

Scenár 4: Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu³⁴

Každý z týchto scenárov obsahoval súbor otázok s možnými odpoveďami áno/nie, ktoré sa týkajú jednotlivých fáz procesu prípravy materiálu ako napr. príprava tvorby právneho predpisu, informovanie verejnosti o tvorbe právneho predpisu, účasť verejnosti na tvorbe právneho predpisu a vyhodnoteniu procesu tvorby právneho predpisu.³⁵

Graf 9 Porovnanie scenárov formalizovanej správy o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

³⁴ Pre porovnanie so znením scenárov zapájania verejnosti v materiály Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík pozri pozn. pod čiarou č. 5

³⁵ Príloha 4 Legislatívnych pravidiel vlády z roku 2016, dostupné tu:

https://www.vlada.gov.sk/data/files/6645_legislativne-pravidla-vlady-slovenskej-republiky-schvalene-uznesenim-vlady-slovenskej-republiky-zo-4-maja-2016-c-164-v-zneni-uznesenia-vlady-slovenskej-republiky-z-28-septembra-2016-c-441.pdf

Z celkového počtu legislatívnych procesov v roku 2021 s využitím formalizovanej správy o účasti verejnosti v 68 % si predkladateľ vybral scenár 1, t. j. *Verejnosť bola informovaná o tvorbe právneho predpisu*. V roku 2022 je možné vidieť nárast o 10 percentuálnych bodov ako ukazuje graf č. 9 vyššie. To však znamená, že v takmer ¾ analyzovaných legislatívnych procesov za oba sledované roky nebola verejnosť zapojená do tvorby právneho predpisu, keďže informovanie nie je možné považovať za zapájanie do tvorby právneho predpisu, práve naopak ide o pasívne sprostredkovanie informácií o tom, že ústredný orgán štátnej správy pripravuje právny predpis, bez možnosti akokoľvek túto tvorbu ovplyvniť. Druhým najčastejšie označovaným scenárom je scenár č.3 – *Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu*, s medziročným nárastom o 6 %. Medziročne kleslo zastúpenie scenára 2 – *Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o tvorbe právneho predpisu* takmer na polovicu z 10 % na 6 %. Ani v jednom legislatívnom procese za oba sledované roky nebol realizovaný scenár 4 – *Verejnosť sa zúčastňuje na tvorbe právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu*, nakoľko vyrovnanie postavenia verejnosti s predkladateľom, ktorý nesie obsahovú aj politickú zodpovednosť pri prekladaní materiálu na rokovanie vlády zrejme nie je kompetenčne možné.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že k reálnemu zapojeniu verejnosti do tvorby právneho predpisu teda dochádza len v tých legislatívnych procesoch, kedy bol zrealizovaný scenár 3, príp. scenár 2, pri ktorom je možné predpokladať, že verejnosť bola prizvaná aspoň k diskusii o pripravovanom právnom predpise, pravdepodobne však bez možnosti mať vplyv na výslednú podobu materiálu. Zároveň by teda k týmto procesom mala existovať taká predbežná informácia, ktorá by v časti spôsob zapojenia verejnosti obsahovala informáciu o tom, že je plánované zapojenie verejnosti formou diskusie pre právne predpisy s scenárom č. 2 deklarovaným v správe o účasti verejnosti a pre tie právne predpisy, kde je indikovaný scenár 3 – spolup tvorba, by v predbežnej informácii mal ideálne existovať aj podrobnejší popis realizácie spolup tvorby, aj v zmysle odporúčaní uvedených vo vysvetlivkách k formalizovaným správam o účasti verejnosti³⁶.

Tento predpoklad však neplatí ani v jednom zo sledovaných rokov. V roku 2021 je ku všetkým procesom s deklarovaným scenárom zapojenia 2 a 3 dostupná predbežná informácia, avšak ani v jednej nie je indikovaný taký spôsob zapojenia verejnosti ako je uvedený v správe o účasti verejnosti. Väčšina obsahuje konštatovanie, že verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov a návrhov.³⁷ V deklarovaní scenára zapojenia v predbežnej informácii sa rok 2022 nelíši od roku 2021. Všetky predbežné informácie k správam o účasti verejnosti, kde je indikovaný scenár 2 a 3, obsahujú spomenuté vyššie konštatovanie. Zásadný rozdiel je však v dostupnosti predbežnej informácii, ktorá chýba v polovici legislatívnych procesov pri scenári 2 a 3 v roku 2022. Výnimku tvorí jedna predbežná informácia, ktorá okrem vyššie spomenutého konštatovania, obsahovala aj nasledovné: *„Príprava návrhu zákona bude prebiehať formou výmeny informácii a konzultácii prostredníctvom elektronickej komunikácie a v prípade potreby aj osobnými rokovaniami so subjektmi, ktoré prejavia záujem o spoluprácu pri príprave novej právnej úpravy, s cieľom*

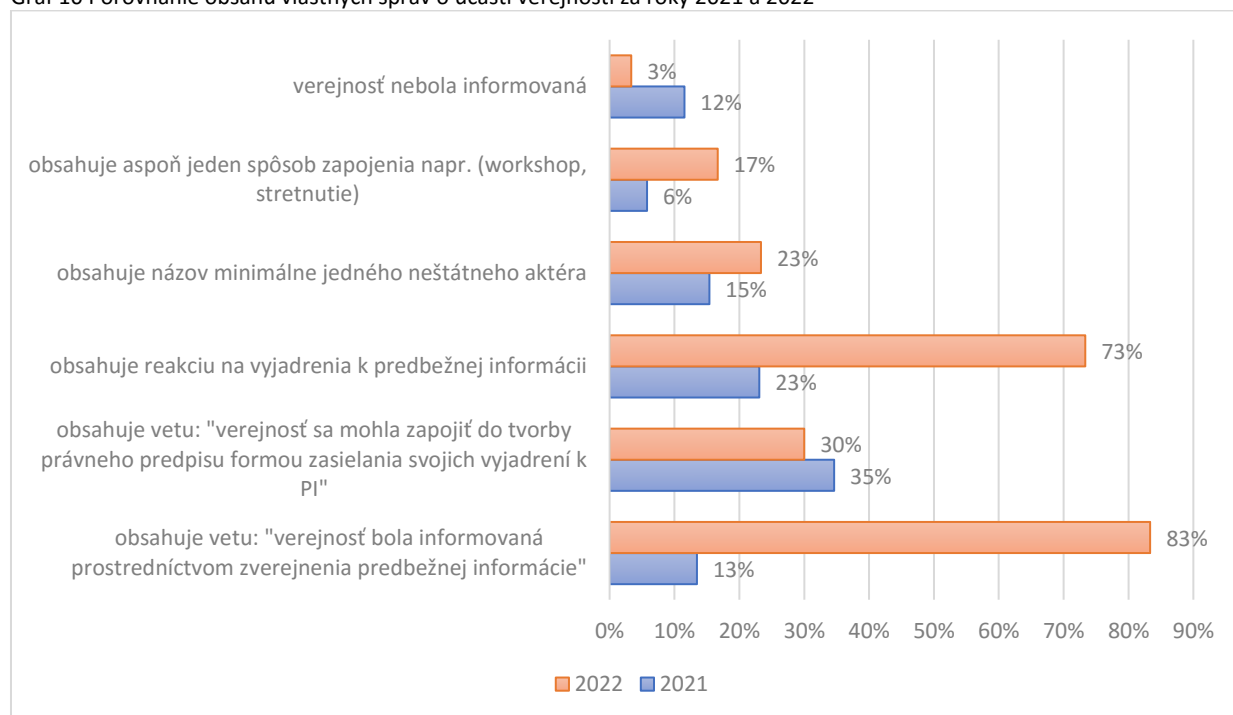
³⁶ Príloha 4 Legislatívnych pravidiel vlády z roku 2016, dostupné tu: https://www.vlada.gov.sk/data/files/6645_legislativne-pravidla-vlady-slovenskej-republiky-schvalene-uznesenim-vlady-slovenskej-republiky-zo-4-maja-2016-c-164-v-zneni-uznesenia-vlady-slovenskej-republiky-z-28-septembra-2016-c-441.pdf, s. 54-63

³⁷ Pri jednom z týchto procesov bola predbežná informácia zverejnená až po ukončení MPK.

zabezpečiť úzku súčinnosť a spoluprácu so zainteresovanými stranami v predmetnej oblasti.“, neobsahovala žiadna ďalšia akúkoľvek informáciu, ktorá by naznačovala, že je v pláne zapojenie verejnosti v scenári 2 alebo 3. Všetky ostatné zúžili spôsob zapojenia verejnosti na možnosť zasielať podnety a návrhy k predbežnej informácii.

Ako ukazuje graf č. 8 na s. 23 alternatívu vlastnej správy o účasti verejnosti využilo v oboch sledovaných rokoch výrazne rozdielny počet predkladateľov. V roku 2022 došlo k zásadnému nárastu v porovnaní s rokom 2021, kedy vlastnú správu o účasti verejnosti vytvorilo 33 % predkladateľov, v roku 2022 až 51 % a ako už bolo vyššie spomenuté, dôvody tohto poklesu nie sú predmetom analýzy v tejto správe. Nakoľko vlastná správa o účasti verejnosti nie je nijako obsahovo regulovaná, obsah skúmaných správ je veľmi rôznorodý, napriek tomu je však možné nájsť isté typy zaužívanej praxe, ktoré predkladatelia využívajú. Zároveň je možné konštatovať, že na rozdiel od formalizovaného vzoru správy o účasti verejnosti, vlastné správy obsahujú viac konkrétnejších informácií napr. o aktéroch, ktorý boli do proces tvorby materiálu zapojení, je to však pomerne ojedinelé.

Graf 10 Porovnanie obsahu vlastných správ o účasti verejnosti za roky 2021 a 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

Pozn. Niektoré SoÚV obsahovali aj viac kódov, preto súčet nemusí byť 100% za daný rok.

Ako ukazuje graf č.10, oba skúmané roky sú pomerne rozdielne. Prvý zásadný rozdiel je v počte správ o účasti verejnosti, ktoré obsahujú explicitnú informáciu, že verejnosť nebola informovaná (v niektorých je dodané „formou predbežnej informácie“). Kým v roku 2021 to bol viac ako každý desiaty proces, v roku 2022 išlo len o jeden proces (3 %), čo je možné hodnotiť ako pozitívny pokles, nakoľko fakt, že verejnosť nebola informovaná bez uvedenia dôvodu, môže vzbudzovať nejasnosti a z toho plynúce podozrenia ohľadom prípravy materiálu a jeho potenciálnych vplyvov. Druhý zásadný rozdiel v početnosti explicitnej vety „Verejnosť bola **informovaná** prostredníctvom zverejnenia predbežnej informácie“, ktorú v roku 2022 obsahovalo viac ako 80 % všetkých správ o účasti verejnosti, pričom v roku 2021 to bolo len 13 %. Na druhej strane explicitná veta „Verejnosť sa mohla **zapojiť** do tvorby

právneho predpisu formou zasielania svojich vyjadrení k predbežnej informácii“ sa vyskytuje v oboch rokoch približne v tretine sledovaných legislatívnych procesov s vlastnou verziou správy o účasti verejnosti. Nie je však zrejmé či predkladatelia rozlišujú medzi významom slovných spojení „verejnosť bola informovaná“ a „verejnosť sa mohla zapojiť“ v zmysle toho, čo takéto vyjadrenie hovorí o tom, ako predkladateľ pristupoval k zapojeniu verejnosti, minimálne na úrovni deklarovania intenzity zapojenia v správe o účasti verejnosti. Tretím zásadným medziročným rozdielom je počet procesov, v ktorých predkladateľ reagoval na vyjadrenia k predbežnej informácii v správe o účasti verejnosti. V roku 2021 to bolo približne v štvrtine procesov, kým v roku 2022 až v ¾ procesov. Jednou z možných interpretácií toho, že predkladatelia v správe o účasti verejnosti reagujú na vyjadrenia k predbežnej informácii je to, že práve vyjadrenia k predbežnej informácii boli jediným možným spôsobom ako sa zapojiť do prípravy materiálu pred začiatkom medzirezortného pripomienkového konania. Inou možnou interpretáciou je, že celkovo nie je zrejmé, čo je zmyslom predbežnej informácie a aký jej vzťah k správe o účasti verejnosti, nakoľko tieto dva inštitúty, na seba v procese prípravy materiálu obsahovo nenadväzujú, napriek tomu, že logicky a procesne spolu úplne súvisia. Kým predbežná informácia by mala obsahovať návrh na zapojenie verejnosti alebo odkaz na informáciu o tomto pláne, správa o účasti verejnosti by mala vyhodnocovať ako bol tento návrh realizovaný. V súčasnosti však toto prepojenie v zmysle platných pravidiel tvorby legislatívnych materiálov neexistuje.

Pozitívny trend sa ukazuje v počte procesov, ktoré explicitne obsahujú aspoň jedného neštátneho aktéra, ktorý bol súčasťou prípravy materiálu (v niektorých prípadoch aj viac) a obsahujú aspoň jeden spôsob resp. formu zapojenia. V oboch rokoch je evidentný nárast, v oblasti deklarovania formy zapojenia dokonca takmer trojnásobný.

Z hľadiska skúmania správy o účasti verejnosti, ktorú predkladateľ vypracováva vo vlastnej verzii sa ukazuje niekoľko zaujímavých zistení. Tieto naznačujú, že predkladatelia si význam a zmysel správy o účasti verejnosti interpretujú rôzne, z čoho vyplýva, že tento nie je jasne pochopený. V roku 2022 (v roku 2021 takýto proces nebol identifikovaný) niekoľko predkladateľov, zatiaľ len v jednotkách procesov, považovalo za vhodný obsah pre správu o účasti verejnosti, výsledky konzultácií s podnikateľmi v zmysle vypracovávaní doložky vplyv na podnikateľský sektor. Niektorí predkladatelia zase v správe o účasti verejnosti skonštatovali, že verejnosť bola informovaná o príprave návrhu zákona v Pláne legislatívnych úloh na daný rok. Iní považujú za vhodné skonštatovať, že verejnosť bola informovaná prostredníctvom konkrétnych aktérov, ktorých vymenujú alebo aj nevymenujú a ponechajú len konštatovanie, že boli štátni aj neštátni. Ďalší v správe o účasti verejnosti odkázu na zapojenie verejnosti v rámci MPK.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že správa o účasti verejnosti, tak ako je vypracovávaná predkladateľmi za roky 2021 a 2022, ukazuje, že verejnosť je do prípravy materiálov zapájaná len minimálne, v zásade je zapájanie interpretované ako informovanie. V lepšom prípade, ak ktokoľvek z neštátnych aktérov využije možnosť zaslať vyjadrenie k predbežnej informácii, pri zachovaní trendu z roku 2023 získa k tomu vyjadreniu aj reakciu zo strany predkladateľa. Správa o účasti verejnosti sa redukuje na duplikovanie či potvrdenie toho, že predkladateľ zverejnil predbežnú informáciu, ku ktorej bolo možné zaslať vyjadrenie. Čo to však reálne znamená pre priebeh toho, ako a či vôbec bola verejnosť resp. akýkoľvek neštátny aktér zapojený do prípravy materiálu, touto informáciou väčšina správ o účasti verejnosti nedisponuje ani vo vlastnej verzii.

Záver a odporúčania

Predložená správa sa zameriavala na hodnotenie kvality (v zmysle kvality výpovednej hodnoty) dvoch inštitútov, ktoré by mali podporovať otvorenú tvorbu verejných politík na Slovensku a to inštitútu predbežnej informácie a inštitútu správy o účasti verejnosti. Zároveň, vzhľadom na to, že oba inštitúty sú v aktuálnych Legislatívnych pravidlách vlády prepojené na odporúčací materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* je možné vyvodit závery aj o tom, ako sa tento materiál využíva. Zozbieraná a analyzovaná dáta poskytli odpovede aj na ďalšie výskumné otázky a to, nakoľko si predkladatelia plnia povinnosť vyplývajúcu zo zákona 400/2015 Z. z. a oba inštitúty sú súčasťou sprievodnej dokumentácie k materiálom predkladaným na rokovanie vlády verejne dostupné na portáli Slov-lex a aké informácie obsahujú.

Ako ukazuje predposledná časť tejto správy, stále je veľký priestor na zvyšovanie kvality oboch analyzovaných inštitútov hlavne v ich obsahu. V prvom rade, v takmer polovici analyzovaných legislatívnych procesoch chýba predbežná informácia, napriek tomu, že k tomu nie sú uvedené dôvody (len v ojedinelých prípadoch), čo zásadným spôsobom znižuje možnosť zapojenia verejnosti, špeciálne tej, ktorá by sa samoidentifikovala a tým by predkladateľ mohol získať ucelenejšiu predstavu o tom, kto má záujem participovať na tvorbe predmetného materiálu.

Pomerne málo je využívaná aj možnosť zaslania vyjadrení k PI, čo môže byť spôsobené tromi faktormi. Prvý, relatívne krátke obdobie na zaslanie vyjadrení, ktorého dĺžku určuje predkladateľ, dáta ukazujú, že najčastejšie je to 7 – 14 kalendárnych dní, čo by bolo postačujúce, ak by bolo zrejmé, že medzi zaslanie vyjadrenia patrí aj prejavenie záujmu byť do procesu prípravy materiálu zapojený, to sa však v praxi nedeje. Vyjadrenia obvykle obsahujú konkrétne návrhy alebo upozornenia, čo by malo resp. nemalo byť súčasťou materiálu. Druhým faktorom môže byť pomerne málo informácií, ktoré predbežná informácia o pripravovanom materiály obsahuje. Obvykle je to menej informácií ako sa uvádza v dôvodovej správe, čo je možné považovať za duplicitu, ak sú v oboch dokumentoch rovnaké alebo takmer rovnaké informácie. Tretí, informácie o spôsobe ako sa môže verejnosť zapojiť do prípravy materiálu je v takmer všetkých (97 a 98 % LP, ku ktorým je dostupná PI) redukovaná na vetu „*Verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov (...)*“ obvykle doplnené konštatovaním, že podnety je potrebné vyjadriť v intenciách zámeru predkladateľa, ktorý je popísaný v časti 2. Základné ciele právnej úpravy PI.

Zaujímavým zistením je aj dĺžka obdobia medzi zverejnením PI a začiatkom MPK, ktoré je priestorom na realizovanie zapájania verejnosti, kým je materiál vo finálnom paragrafovom znení, a teda je náročnejšie formulovať pripomienky. V roku 2022 bola najčastejšie dĺžka tohto obdobia pol roka až roka, čo dáva dostatočný priestor aj na širšie participatívne procesy. Faktom však zostáva, že aj sa aj udiali, informácie o nich absentujú napr. v správe o účasti verejnosti. Záverom možno konštatovať, že predbežná informácia nenapĺňa svoj potenciál a v podstate neinformuje o možnostiach pre verejnosť – odbornú aj laickú, ako bude vyzeráť priebeh a spôsoby či možnosti, ktoré jej predkladateľ vytvoril na aktívnu účasť pri príprave materiálov.

O tom ako je využívaný materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* hovoria hlavne dáta o správe o účasti verejnosti, keďže táto je veľmi úzko prepojená na

spomínaný materiál hlavne ak predkladateľ využije jej formalizovanú verziu. SoÚV absentuje ako súčasť sprievodnej dokumentácie len minimálne. Zároveň dáta ukazujú, že predkladatelia si vyberajú skôr formalizovaný vzor SoÚV (hlavne v roku 2022) ako by vytvárali vlastnú, čo minimalizuje množstvo informácií, ktoré je možné sa z SoÚV dozvedieť, nakoľko formalizované vzory sú tabuľky, v ktorých predkladateľ po tom ako si vyberie scenár, len označuje z možností áno/nie, čo je však obsahovo veľmi povrchná informácia. Obvykle platí, že ak sa predkladateľ rozhodne pre vlastnú správu o účasti verejnosti a uvedie aspoň minimálnu informáciu o zapojení verejnosti, má táto väčšiu výpovednú hodnotu ako ktorýkoľvek formalizovaný vzor. Ako už bolo vyššie spomenuté, podľa deklarovaných scenárov v SoÚV, zapájanie verejnosti prebieha v zásade formou informovania. Podobne to naznačujú aj dáta z vlastných správ o účasti verejnosti, z ktorých je zrejme, že najčastejší spôsob zapájania verejnosti je informovanie o tom, že bola zverejnená predbežná informácia, ku ktorej ak boli zaslané pripomienky, tak správa o účasti verejnosti konštatuje, že boli resp. neboli nejakým spôsobom zohľadnené do úvahy príp. zapracované. Záverom je teda možné konštatovať, že za oba spomínané roky zapájanie verejnosti vo väčšine analyzovaných legislatívnych procesov v podstate neprebiehala, keďže informovanie nie je zapájanie. Zároveň možno konštatovať, že zrejme materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik* je využívaný len minimálne, keďže samotné zapájanie verejnosti je redukované na informovanie. Správa o účasti verejnosti tiež nenapĺňa svoj potenciál, čo je logické, nakoľko prepojenie medzi predbežnou informáciou a správou o účasti verejnosti nie je zrejme z ich obsahu, a teda nie je možné očakávať, že predkladatelia by takto uvažovali. Zároveň, keďže k zmene formalizovaných SoÚV došlo až v roku 2022 resp. 2023, stále pretrvávajú dôvody, ktoré identifikovali vedúci pracovníci legislatívnych odborov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v rámci Týždňa otvoreného vládnutia v rokoch 2018³⁸ a 2019³⁹ medzi ktoré patrí napr. konštatovanie, že formalizované vzory SoÚV sú komplikované a zväčša sú vyplňané až pred predložením návrhu do MPK alebo že viaceré otázky formalizovaných SoÚV nie je možné zodpovedať počas zákonom stanovenej lehoty na jej vypracovanie, alebo sa dajú zodpovedať až po prebehnutí MPK. Faktom však zostáva, že aby SoÚV plnila svoj cieľ, a teda odpočítala ako bola verejnosť zapojená, je nevyhnutné, aby bol lepšie pochopený jej význam zo strany predkladateľov materiálov aj napr. formou vzdelávania v tejto oblasti. Zároveň možno konštatovať, že zrejme materiál *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik* je využívaný len minimálne, keďže samotné zapájanie verejnosti je redukované na informovanie.

³⁸ Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2018, dostupná na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/2018/tyzden_otvoreneho_vladnutia_2018/Tyzden%20otvorene%20vladnutia%202018_zaverecna%20sprava%20.pdf

³⁹ Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2019, dostupná na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/open_gov_week_2_019/Zaverecna%20sprava_TYZDEN%20OTVORENEHO%20VLADNUTIA%202019.pdf

Z vyššie uvedeného vyplýva niekoľko odporúčaní, ktoré by mohli priniesť pozitívne zmeny v tvorbe materiálov so zapájaním verejnosti.

Odporúčanie 1: Vypracovať nové znenie materiálu *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*, ktoré by reflektovali realitu tvorby legislatívy a boli by záväzným materiálom. Ako sa ukazuje v analýze, predkladatelia dva zo štyroch ponúkaných scenárov využívajú len minimálne alebo vôbec a to scenár 2 a 4, ktoré sú v praxi buď nevykonateľné (scenár 4) alebo nie je zrejмый rozdiel medzi diskusiou a tvorbou, keďže často je výsledkom diskusie zmena návrhu materiálu, čo už môže byť vnímané ako tvorba.

Najčastejšie deklarovaným scenárom je scenár 1 t. j. informovanie verejnosti, čo je však pasívne poskytovanie informácií a nie je možné ho považovať za zapájanie do prípravy materiálov. Toto by sa malo objaviť aj v novej verzii *Pravidiel zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*, kde by malo byť jasne vymedzené to, že informovanie je predpokladom pre zapájanie verejnosti, avšak nie zapájaním v pravom slova zmysle.

Odporúčanie 2: V zmysle nových *Pravidiel...*, ktoré budú zrozumiteľným materiálom pre predkladateľov a nastavia minimálne štandardy toho, čo zapájanie verejnosti do tvorby verejných politík znamená, upraviť obsah predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti v zákone 400/2015 Z. z. aj v Legislatívnych pravidlách vlády konzistentne.

Napriek tomu, že tento zámer sa objavuje v dôvodovej správe k ich zavedeniu, realita však tomu nezodpovedá. Predbežná informácia, aj keď nemá zavedený formalizovaný vzor, je v 100 % analyzovaných legislatívnych procesoch vypracovávaná v totožnej štruktúre a v takmer 100 % aj s totožným obsahom v časti spôsob zapojenia verejnosti na prípravu materiálu. Správa o účasti verejnosti má možnosť výberu, pričom ak si predkladateľ vyberie formalizovanú verziu, táto nie je nijako obsahovo prepojená na to, čo predkladateľ deklaroval v PI ani v nových formalizovaných vzoroch, ktoré poznajú dve úrovne zapojenia – informovanie a prerokovanie.

Oba inštitúty sú obsahovo prepojené, pričom jeden informuje o tom, čo sa by sa malo diať – teda aký je plán prípravy materiálu a aké sú možnosti pre verejnosť byť súčasťou prípravy a druhý odpočítava resp. hodnotí nakoľko bol plán naplnený a v prípade, že k jeho naplneniu nedošlo, uviesť dôvody. Zároveň umožniť predkladateľom nerealizovať prípravu materiálu so zapojením verejnosti, ak sú splnené špecifické podmienky napr. ide o transpozíciu, kde je obmedzený čas aj obsah materiálu a pod. a toto uviesť v predbežnej informácii spolu s dôvodmi, prečo proces prípravy toho-ktorého materiálu ostáva zavretý t. j. zapájanie verejnosti nie je možné realizovať a vtedy aj redukovať povinnú sprievodnú dokumentáciu.

Odporúčanie 2 v minimálnej verzii: Zosúladiť zákon č. 400/2015 Z. z. s Legislatívnymi pravidlami vlády minimálne v časti o predbežnej informácii, ktorá v súčasnosti môže pôsobiť zmätočne. LPV vyžadujú v obsahu PI popísať spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona, zákon 400/2015 Z. z. toto nespomína, hoci ostatné obsahové náležitosti, ktoré vyžaduje sú totožné.⁴⁰

⁴⁰ Čl.10 LPV, ods. 2: „V predbežnej informácii predkladateľ najmä stručne uvedie základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.“ V zákone 400/2015 Z. z., § 9“ „V predbežnej

Odporúčanie 3: Zaviesť povinnosť zverejňovania predbežnej informácie a správy o účasti verejnosti aj pri strategických a koncepčných materiáloch, nakoľko tieto v portáli Slov-lex nie sú dostupné vôbec, čo znamená, že neexistuje žiadna koncentrovaná informácia o tom, aké možnosti má verejnosť zapájať sa do prípravy takýchto materiálov ani ako k tejto téme pristupujú predkladatelia. Navyše, strategické a koncepčné materiály poskytujú oveľa širší priestor na zapájanie verejnosti do ich tvorby.

Zdroje

Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2012 – 2013 [online], dostupný na:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2012_2013/OGP_2012-13-Akcny-plan-uzn-vlady-c.50-2012.pdf

Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019 [online], dostupný na:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2017_2019/OGP_AP_2017-2019_final.pdf

Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021 [online], dostupný na:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/akcny_plan_ogp_2020_2021/AP%20OGP%202020%20-%202021_material.pdf

Dôvodová správa k návrhu Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky [online], dostupná na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21164/1>

Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti Slovenskej republiky [online], dostupná na: https://www.minv.sk/?ros_kros_2030

Legislatívne pravidlá vlády SR [online], dostupné na:
https://www.vlada.gov.sk/share/RVLP/lpvsr_15072023.pdf?csrt=13877072766826432051

Legislatívne pravidlá vlády SR z roku 2016, [online], dostupné na:
https://www.vlada.gov.sk/data/files/6645_legislativne-pravidla-vlady-slovenskej-republiky-schvalene-uznesenim-vlady-slovenskej-republiky-zo-4-maja-2016-c-164-v-zneni-uznesenia-vlady-slovenskej-republiky-z-28-septembra-2016-c-441.pdf,

Metodika a inštitucionálny rámec tvorby verejných stratégií [online], dostupné na:
<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/21958/1>

Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, [online], dostupné na:
https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participaci

informácii predkladateľ najmä stručne uvedie základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.“

[a/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti_verejne-politiky.pdf](#) alebo tu <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/8189/1>

Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2018, [online], dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/2018/tyzden_otvoreneho_vladnutia_2018/Tyzden%20otvorene%20vladnutia%202018_zaverecna%20sprava%202.pdf

Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2019, [online], dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/open_gov_week_2019/Zaverecna%20sprava_TYZDEN%20OTVORENEHO%20VLADNUTIA%202019.pdf

Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Pozn.: Text neprešiel jazykovou korektúrou