



ÚRAD SPLNOMOCNENCA
VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI



MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Operačný program
Efektívna
verejná správa



Európska únia
Európsky sociálny fond

Analýza zverejňovania predbežných informácií a správ o účasti verejnosti

Autori: Miloš Deset, Bystrík Antalík,

Názov výstupu: Analýza zverejňovania predbežných informácií a správ o účasti verejnosti za rok 2022

Názov výstupu z opisu: Analýza zverejňovania predbežných informácií a správ o účasti verejnosti

Zadávateľ: 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: apríl 2023

**ANALÝZA ZVEREJŇOVANIA PREDBEŽNÝCH INFORMÁCIÍ
A SPRÁV O ÚČASTI VEREJNOSTI NA TVORBE
PRÁVNEHO PREDPISU**

(skúmané obdobie: 01.01.2022 – 31.12.2022)

Bratislava 2023

ÚVOD

Občianska participácia sa chápe ako prostriedok riešenia deficitu zastupiteľskej demokracie a problémov vývoja demokratických inštitúcií v postmoderných spoločnostiach, je vymedzovaná v súvislosti s aktivitami mimovládnych organizácií (MVO) ako dimenzia občianskej spoločnosti alebo v užšom chápaní ako politická participácia, vyjadrujúca priamu účasť občanov na procesoch vládnutia, ktorá je vyjadrená aktom volieb na lokálnej, regionálnej či celoštátnej úrovni.¹

Podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Berúc do úvahy túto dikciu Ústavy SR, v legislatívnom procese sa prejavuje štátna moc, ktorá pochádza od občanov, no ktorá je vykonávaná prostredníctvom ich volených zástupcov.

Právny poriadok Slovenskej republiky však umožňuje verejnosti participovať na legislatívnom procesnom a tvorbe právnych predpisov. Účasť verejnosti a možnosť jej participácie na tvorbe právnych predpisov vyplýva zo zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov² (ďalej len „zákon“) a Legislatívnych pravidiel vlády SR³ (ďalej len „LPV“). Týka sa to predovšetkým legislatívneho procesu na vládnej úrovni.⁴

Tieto právne predpisy umožňujú občianskej spoločnosti podieľať sa na legislatívnom procese v rámci medzirezortného pripomienkového konania a ovplyvniť tak podobu a znenie výsledného schváleného právneho predpisu.

¹ Strussová, M. – Petříková, D. Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. In Sociológia - Slovak Sociological Review 4:354-379, s. 354 – 355. Dostupné na: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=42977>. Citované 10. 3. 2023.

² Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/400/20160101.html?ucinnost=02.02.2022>

³ Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/legislativna-rada-vlady-sr/>

⁴ Bližšie pozri § 9 a 10 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a čl. 10 Legislatívnych pravidiel vlády.

Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov je prospešná najmä z týchto dôvodov:

- predchádzanie konfliktu záujmov,
- budovanie dôvery medzi verejnosťou a štátnou správou,
- zvyšovanie kvality právnych predpisov,
- zvyšovanie legitimity právneho predpisu,
- zvyšovanie miery stotožnenia sa verejnosti s právnym predpisom,
- získanie podpory verejnosti pri presadzovaní právneho predpisu,
- zjednodušenie implementáciu právneho predpisu,
- zvyšovanie právneho povedomia verejnosti.⁵

Jedným z nástrojov umožňujúcim participáciu verejnosti na legislatívnom procese je predbežná informácia, ktorá sa zverejňuje ešte pred začiatkom spustenia samotnej tvorby návrhu právneho predpisu. Pomôckou pre predkladateľa pri nastavovaní participácie verejnosti, usmernením počas neho a zároveň jeho záznamom je správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. Tieto inštitúty boli do slovenského právneho poriadku zavedené v roku 2015 s účinnosťou od 1. apríla 2016.

V zmysle úlohy B.63 uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 104 z 1. marca 2017 Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti analyzuje a vyhodnocuje predbežné informácie a správy o účasti verejnosti v rámci legislatívneho procesu tvorby a pripomienkovania návrhov právnych predpisov.

Na účely tejto analýzy sme pri súvisiacich procesoch a predbežných informáciách skúmali predovšetkým tú skutočnosť, či predbežná informácia zverejnená bola alebo nie. Pri legislatívnych procesoch a správach o účasti verejnosti sme vyhodnocovali, či správa o účasti verejnosti bola alebo nebola zverejnená, formu správy o účasti verejnosti (vlastná/formalizovaná) a deklarovanú úroveň zapojenia verejnosti.

Hodnotiacu správu k správe o účasti verejnosti sme nevyhodnocovali, nakoľko táto správa zverejnená nebola v ani jednom prípade.

⁵ Farkašová, S. Občianska participácia v slovenskom legislatívnom procese. In Mladá veda, Roč. 8. Č. 1/2020, s. 6. Dostupné na: https://www.mladaveda.sk/casopisy/2020/01/01_2020_08.pdf. Citované 7. 2. 2022.

CELKOVÝ PREHĽAD

Materiály, ktoré sa pripravujú na vládnej úrovni, sa povinne zverejňujú na právnom a informačnom portáli Slov-lex (ďalej len „portál“). Návrhy sa na portáli zverejňujú v deň ich predloženia do medzirezortného pripomienkového konania. Pre účely tejto analýzy sme posudzovali len právne predpisy, t. j. ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády, vyhlášky, opatrenia a legislatívne zámery, nakoľko len k právnym predpisom je predkladateľ povinný zverejniť predbežnú informáciu a vypracovať správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Poslanecké návrhy, ku ktorým predseda Národnej rady SR požiada vládu SR o stanovisko, sa síce v určitých prípadoch predkladajú do medzirezortného pripomienkového konania, avšak verejnosť ich nemôže pripomienkovať, preto sme ich do tejto analýzy nezahrnuli.

V skúmanom období bolo do medzirezortného pripomienkového konania predložených 353 právnych predpisov. Sumárny prehľad právnych predpisov podľa druhu je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 1 – Celkový prehľad

| | | | |
|-----------------------------------|-----|------------------|-----|
| Právne predpisy predložené do MPK | 353 | Ústavný zákon | 1 |
| | | Zákon | 96 |
| | | Vyhláška | 145 |
| | | Opatrenie | 68 |
| | | Nariadenie vlády | 43 |

Z celkového počtu 353 právnych predpisov sa na účely tejto analýzy dalo vyhodnotiť 337 právnych predpisov a nedalo sa vyhodnotiť 16 právnych predpisov, konkrétne opatrení, nakoľko portál neumožňoval prístup k dátam o legislatívnych procesoch týchto opatrení; pri týchto 16 opatreniach nebolo možné otvoriť prepojenie k legislatívnym procesom. Tieto legislatívne procesy preto nebolo možné vyhodnotiť. Ide o nasledujúce legislatívne procesy: LP/2022/68, LP/2022/47, LP/2022/49, LP/2022/48, LP/2022/113, LP/2022/109, LP/2022/99, LP/2022/100, LP/2022/225, LP/2022/226, LP/2022/407, LP/2022/396, LP/2022/316, LP/2022/312, LP/2022/675,

LP/2022/246. Kvôli týmto zisteniam sme tieto legislatívne procesy nemohli zahrnúť do tejto analýzy a tieto legislatívne procesy odporúčame na ďalšiu, podrobnejšiu analýzu.

PREDBEŽNÁ INFORMÁCIA

Účelom predbežnej informácie je informovať verejnosť, či už jednotlivcov alebo právnické osoby (napr. rôzne občianske združenia), a orgány verejnej správy o zámere predkladateľa spustiť tvorbu návrhu právneho predpisu. Jedným z jej primárnych významov je umožniť participáciu od začiatku prípravy návrhu právneho predpisu, nie až od momentu predloženia hotového materiálu do pripomienkového konania. Je to aj pomôcka pre predkladateľa umožňujúca zainteresovaným aktérom vyjadriť záujem participovať na príprave materiálu. Predkladateľ tak má jednoduchšiu pozíciu a nemusí práčne vyhľadávať a oslovovať potenciálnych participantov.

Legislatívne východiská

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 1 LPV sa predbežná informácia vypracúva a zverejňuje k návrhom právnych predpisov (ústavný zákon, zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie), ktoré sa predkladajú do pripomienkového konania v neskrátenej lehote (15 dní a viac) a ktoré sa nevypracúvajú na základe legislatívneho zámeru.

V zmysle § 9 zákona a Čl. 10 ods. 2 LPV je v predbežnej informácií potrebné uviesť základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.

Pri stanovovaní spôsobu zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu sa predkladateľ v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 645 zo 17. decembra 2014⁶ môže riadiť odporúčacím materiálom Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.⁷

⁶ Dostupné na: <https://rokovania.gov./RVL/Resolution/8189/>

⁷ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/11459/1>

Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

Pri analyzovaní predbežných informácií sme sa zamerali na tieto ukazovatele:

- dodržiavanie zákonnej povinnosti zverejniť predbežnú informáciu,
- deklarováný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu.

Pri vyhodnocovaní dodržiavania zákonnej povinnosti sme aplikovali vyššie uvedené legislatívne východiská, t. j. posudzovali sme právne predpisy (ústavný zákon, zákon, nariadenie vlády, vyhláška a opatrenie).

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

Hlavné zistenia

V skúmanom období bolo k právnym predpisom zverejnených celkovo 163 predbežných informácií. Sumárny prehľad predpisov, ku ktorým bola zverejnená predbežná informácia, ktorú sme zahrnuli do tejto analýzy, je uvedený v tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 2 – Prehľad zverejňovania predbežných informácií

| Právny predpis | Predbežná informácia | |
|------------------|----------------------|--------------|
| | Zverejnená | Nezverejnená |
| Ústavný zákon | 0 | 0 |
| Zákon | 39 | 57 |
| Nariadenie vlády | 8 | 35 |
| Vyhláška | 88 | 57 |
| Opatrenie | 28 | 40 |

V niektorých prípadoch zodpovedné inštitúcie zadali k súvisiacemu procesu do portálu nesprávnu sprievodnú dokumentáciu – okrem predbežnej informácie a vyjadrení k predbežnej informácií zadali aj správu o účasti verejnosti, čo je materiál, ktorý sa v tomto prípade do portálu nežadáva (do portálu slov-lex.sk sa správa o účasti

verejnosti zadáva iba pri legislatívnom procese). Ide napríklad o predbežné informácie s nasledujúcim označením: PI/2021/148 a PI/2022/133.

Spôsob zapojenia verejnosti bol až na výnimky deklarovaný formuláciou „Verejnosť sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou zasielania podnetov, či návrhov v intenciách vecného zamerania [základných cieľov]“.

Záver a odporúčania

Aby bolo možné analyzovať a vyhodnocovať legislatívne procesy, zodpovedným inštitúciám, resp. predkladateľom odporúčame, aby pri súvisiacich procesoch zverejňovali a do portálu zadávali tie materiály a informácie, ktoré pri súvisiacich procesoch majú byť zverejnené, resp. zadané do portálu, t. j. predbežnú informáciu a vyjadrenia k predbežnej informácií.

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

SPRÁVA O ÚČASTI VEREJNOSTI NA TVORBE PRÁVNEHO PREDPISU

Účelom správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je najmä popísať participatívny proces prípravy návrhu právneho predpisu a tým deklarovať, že navrhovaný právny predpis predstavuje konsenzus zainteresovaných skupín a disponuje tak podporou verejnosti. Zároveň slúži ako pomôcka pre predkladateľa počas prípravy návrhu ako usmernenie obsahujúce jednotlivé kroky, ktoré je vhodné dodržať v záujme korektného a efektívneho dialógu s verejnosťou a zainteresovanými aktérmi. Taktiež slúži ako mechanizmus spätnej väzby pre predkladateľa, ktorý v nej môže uviesť vlastné zistenia, postrehy a výhrady k participatívne procesu a návrhy na jeho zlepšenie.

Legislatívne východiská

Správa o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je v zmysle § 7 ods. 1 písm. d) zákona a v zmysle Čl. 17 ods. 1 písm. f) Legislatívnych pravidiel vlády SR obligatórnou náležitosťou návrhu právneho predpisu, ktorý je predkladaný do medzirezortného pripomienkového konania. Samotná správa o účasti verejnosti je upravená v Čl. 21 Legislatívnych pravidiel vlády SR, podľa ktorého má predkladateľ možnosť:

- vytvoriť vlastnú správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, ktorá by mala mať spravidla dve strany,
- použiť formalizované vzory správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu (scenár 1 – 4), ktoré sú uvedené v prílohe č. 4 Legislatívnych pravidiel vlády SR.

Skúmané ukazovatele a východiská vyhodnocovania

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

- zverejnenie správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu,
- forma zverejnenej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu,
- deklarovaný spôsob zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu.

Pri vyhodnocovaní zverejňovania, respektíve nezverejňovania správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sme aplikovali vyššie uvedené legislatívne východiská a posudzovali sme právne predpisy a skutočnosť, či spolu s nimi bola do medzirezortného pripomienkového konania predložená aj správa o účasti verejnosti. Vo viacerých prípadoch predkladateľ predložil prázdnu správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, čo sme posudzovali ako jej nezverejnenie.

Pri vyhodnocovaní formy zverejnenej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sme vychádzali z toho, či predkladateľ zvolil jeden z formalizovaných vzorov, alebo či vypracoval vlastnú správu.

Pri určovaní miery zapojenia verejnosti sme vychádzali:

- pri formalizovaných správach zo zvoleného scenára,
- pri vlastných správach z informácií v nich uvedených.

Hlavné zistenia

V sledovanom období bolo zverejnených celkovo 324 správ o účasti verejnosti. V 13 prípadoch nebola zverejnená správa o účasti verejnosti alebo v príslušnom sprievodnom materiáli nazvanom „Správa o účasti verejnosti“ bol na portáli zverejnený prázdny dokument. Tieto prípady sme vyhodnotili tak, ako keby správa o účasti verejnosti zverejnená nebola.

Ako bolo spomenuté v predchádzajúcej časti analýzy, pri 16 opatreniach nebolo možné analyzovať a vyhodnotiť správy o účasti verejnosti, preto sme ich do tejto analýzy nezahrnuli (čísla legislatívnych procesov bližšie pozri v predchádzajúcej časti).

Tabuľka č. 3 – Prehľad zverejňovania správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu

| Právny predpis | Správa o účasti verejnosti | |
|------------------|----------------------------|--------------|
| | Zverejnená | Nezverejnená |
| Ústavný zákon | 1 | 0 |
| Zákon | 94 | 2 |
| Nariadenie vlády | 38 | 5 |
| Vyhláška | 140 | 5 |
| Opatrenie | 51 | 1 |

Predkladatelia, na rozdiel od predchádzajúcich sledovaných období, v roku 2022 prvýkrát v histórii viac uprednostnili použitie formalizovanej správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu (170) pred použitím vlastnej (153). Nejde síce o významný rozdiel, avšak tento trend vnímame ako pozitívny. Tak, ako po minulé roky, nezriedka sa vyskytovali také vlastné správy o účasti verejnosti, v ktorých sa predkladateľ obmedzil len na konštatovanie, že verejnosť sa mohla do prípravy právneho predpisu zapojiť zasielaním pripomienok a podnetov k zverejnenej predbežnej informácii. V niektorých prípadoch však predkladatelia vo vlastnej správe o účasti verejnosti uviedli nielen zoznam zapojených subjektov a spôsob ich zapojenia, no i spôsob naloženia s ich návrhmi a pripomienkami, čo vyhodnocujeme ako príklady dobrej praxe.

Pri formalizovaných správach predkladatelia najčastejšie volili scenár 1, ostatné scenáre volili sporadickejšie.

Tabuľka č. 4 – Prehľad miery zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu

| Právny predpis | Deklarovaná úroveň zapojenia verejnosti | | | | |
|------------------|---|----|---|----|---|
| | vlastná | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Ústavný zákon | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Zákon | 36 | 43 | 4 | 11 | 0 |
| Nariadenie vlády | 15 | 9 | 0 | 13 | 1 |
| Vyhláška | 56 | 62 | 1 | 13 | 7 |
| Opatrenie | 46 | 4 | 0 | 1 | 0 |

Záver a odporúčania

Zo zistení vyplýva, že predkladatelia v absolútnej väčšine všetkých posudzovaných prípadov (96 %) predložili do pripomienkového konania spolu s právnym predpisom aj správu o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov. Tí predkladatelia, ktorí správu o účasti verejnosti vypracovali a zverejnili, pri väčšine posudzovaných prípadov použili formalizovanú správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. Vo vlastných správach o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu niektorí predkladatelia konkrétne uvádzali, akým spôsobom verejnosť reálne zapojili do tvorby právneho predpisu, čo považujeme za príklady dobrej praxe a naplnenie jedného zo zmyslov vypracovávaní a zverejňovania správ o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.