

## **Novela legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovania metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese – 3 alternatívy**

### **autori / návrh spracovali:**

- Kristína Babiaková
- Imro Vozár

**názov výstupu:** **Novela legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovania metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese – 3 alternatívy**

**názov výstupu z opisu:** **návrh na legislatívne zmeny za účelom zefektívnenia VS**

**zadávatel:** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

**národný projekt:** PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI, PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

**ITMS kód projektu:** 314011M298

**operačný program:** OP Efektívna verejná správa

**zdroj financovania:** Európsky sociálny fond

**obdobie vyhotovenia/spracovania:** 2019

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

**Návrh na úpravu správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je prirodzeným predmetom agendy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v SR (ÚSV ROS) v súvislosti s plnením úloh vyplývajúcich Vládou SR schválených akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie (Open Government Partnership – OGP). ÚSV ROS zabezpečuje a koordinuje prípravu a implementáciu akčných plánov OGP, vzhľadom na fakt, že ÚSV ROS je nositeľom agendy OGP na národnej úrovni je od roku 2011.**

Iniciatíva pre otvorené vládnutie patrí medzi najdynamickejšie sa rozvíjajúce medzinárodné iniciatívy. OGP vzniklo s cieľom primäť vlády pracovať lepšie a prinavrátiť dôveru občanov v inštitúcie verejnej správy prostredníctvom budovania princípov otvorenosti, zodpovednosti, zúčtovateľnosti a zapájania verejnosti / participácie.

Víziou OGP je „*že sa viac vlád stane dlhodobo viac transparentnými, viac zodpovednými, viac flexibilnými voči potrebám svojich občanov, s cieľom zlepšiť kvalitu verejných politík a služieb, rovnako ako aj mieru a rozsah občianskej participácie.* Úrad splnomocnenca ROS momentálne pracuje na implementácii v poradí tretieho akčného plánu na roky 2017-2019, ktorého hlavné témy sú:

- Otvorené informácie
- Otvorené vzdelávanie
- Otvorená veda
- Vláda otvorená pre dialóg
- Otvorená justícia

Jedným z pilierom agendy je téma participácie a participatívnej tvorby verejných politík, ktorú zastrešuje blok s názvom Vláda otvorená pre dialóg. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti od apríla 2017 realizuje trojročný národný projekt s názvom Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ktorý vznikol a sa implementuje so zámerom podporiť plnenie tejto agendy. Národný projekt zastrešil aj oblasť, ktorá skúma existujúce súčasné legislatívne nástroje, právne úpravy v previazaní na participáciu a vyššiu podporu účasti verejnosti (časť Právny rámec a legislatíva). Jedným z výsledkov činnosti expertov boli analytické výstupy:

- **Analýza existujúcich participatívnych nástrojov v slovenskom legislatívnom rámci na všetkých úrovniach riadenia verejnej správy**
- **Analýza bariér v súčasnej legislatíve, ktoré majú negatívny vplyv na mieru participácie verejnosti na správe vecí verejných**
- **Analýza účinnosti legislatívnych nástrojov a aplikačnej praxe**

Analýza súčasných legislatívnych nástrojov a možností participácie je jedným z kľúčových pilierov komplexnej Analýzy stavu a možností participácie v Slovenskej republike, ktorá je hlavným výstupom projektu. Výsledkom záverečného materiálu s názvom **Legislatíva v aplikačnej praxi ÚSV ROS** je aj spracovanie podkladov a návrhov na zmenu právnych úprav, legislatívy, či aplikačnej praxe so zameraním na návrhy odporúčaní a opatrení na zlepšenie stavu participácie a zapájania verejnosti do tvorby verejných politík, opatrení zameraných na jeho právnu úpravu, legislatívnu iniciatívu, prípadne novelizáciu zákonov v prospech zavádzania participácie do praxe, vrátane analýzy procesov presadzovania agendy participácie z pohľadu ÚSV ROS.

V rámci analytickej činnosti boli (okrem iných návrhov) spracované aj **návrh na legislatívnu zmenu**, ktorý je predmetom agendy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v previazaní na agendu Iniciatívy pre otvorené vládnutie:

1. Návrh na legislatívnu zmenu – Novela legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovaniu metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese

### **ZNENIE NÁVRHU 1:**

#### **Novela legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovaniu metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese – 3 alternatívy**

*Spracovali:*

*Imrich Vozár, Kristína Babiaková*

#### **Alternatíva 1:**

V čl. 14 sa vkladá nový odsek 15, ktorý znie:

Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti. Metodika je uvedená v prílohe č. 5.

Doterajšie prílohy č. 5 a 6 sa označujú ako príloha č. 6 a č. 7.

#### **Odôvodnenie.**

Navrhuje sa, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častoformálna.

Metodika bude zosúladená so znením Správy o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4.

#### **Alternatíva 2:**

##### **1.**

V čl. 17 ods. 1 sa vypúšťa písm. f). Doterajšie písmená g) až j) sa označujú ako f) až i).

## 2.

V článku 21 sa doterajšie znenie nahrádza takto:

Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti. Metodika je uvedená v prílohe č. 4 legislatívnych pravidiel vlády.

## 3.

Príloha č. 4 sa nahrádza novou prílohou č. 4, ktorej názov znie: Metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.

### **Odôvodnenie:**

Navrhuje sa, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častokrát formálna.

Zároveň sa navrhuje, aby bola vypustená povinnosť vypracovať správu o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4, vzhľadom k tomu, že správa o účasti verejnosti v zabehnutej praxi nič nezmenila a pre predkladateľov predstavuje len administratívnu záťaž formálneho charakteru.

### **Alternatíva 3:**

Doterajší text čl. 12 sa označí ako odsek 1 a za neho sa vloží odsek 2, ktorý znie:

(1) Pri posudzovaní vplyvov návrhu zákona na rozpočet verejnej správy, vplyvov na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana sa postupuje podľa jednotnej metodiky.

(2) Jednotná metodika obsahuje aj postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese a postupuje sa podľa nej, ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť; predchádzajúci odsek tým nie je dotknutý.

**Odôvodnenie:**

Navrhuje sa, aby súčasťou jednotnej metodiky, ktorá je uvedená v čl. 12 legislatívnych pravidiel vlády, bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.

Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častokrát formálna.

Časť jednotnej metodiky, týkajúca sa účasti verejnosti, bude zosúladená so znením Správy o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4.

**Všeobecné poznámky k jednotlivým alternatívam novely legislatívnych pravidiel vlády:**

Alternatíva 1, aj alternatíva 2 rátajú s tým, že metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese bude prílohou legislatívnych pravidiel vlády, obdobne, ako je to teraz v prípade legislatívno-technických pokynov, ktoré určujú jednotnú legislatívnu techniku tvorby právnych predpisov a sú uvedené v prílohe č. 1 legislatívnych pravidiel.

Rozdiel medzi oboma alternatívami je technického charakteru; alternatíva 1 počíta s tým, že zároveň popri metodike pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese ostane zachovaná aj povinnosť predkladateľa vypracovať správu o účasti verejnosti v zmysle čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a jej prílohy č. 4. V prípade, ak by bola podporená táto alternatíva, je pri tvorbe metodiky potrebné zosúladiť jej znenie so správou o účasti verejnosti, aby na seba plynulo nadväzovali a boli vzájomne previazané.

Alternatíva 2 počíta s tým, že povinnosť predkladateľa vypracovať správu o účasti verejnosti sa vypustí a zavedie sa povinnosť predkladateľov návrhov právnych predpisov postupovať podľa metodiky pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese.

Alternatíva 3 počíta s tým, že metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese bude upravená v tzv. jednotnej metodike, ktorá je upravená v čl. 12 legislatívnych pravidiel vlády takto: *„Pri posudzovaní vplyvov návrhu zákona na rozpočet verejnej správy, vplyvov na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana sa postupuje podľa jednotnej metodiky.“*

Túto alternatívu však nepovažujeme za vhodnú, ani reálnu a to vzhľadom k tomu, že gestorom, ako aj tvorcom a predkladateľom uvedenej jednotnej metodiky je Ministerstvo

hospodárstva SR. Podľa obsahu jednotnej metodiky ide najmä o posúdenie otázok týkajúcich sa podnikateľského prostredia. Zároveň nie je podľa nášho názoru reálne a ani vhodné, aby Ministerstvo hospodárstva SR bolo gestorom metodiky, týkajúcej sa účasti verejnosti.

Uvedená jednotná metodika je dostupná tu

<https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika>

<https://www.mhsr.sk/uploads/files/we49FwHx.pdf>

### **Ďalšie plánované kroky ÚSV ROS:**

Návrh na legislatívnu zmenu – Novela legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovaniu metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom procese sa stala súčasťou Návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2019 – 2021, ktorý sa v mesiaci október 2019 stane predmetom legislatívneho procesu a bude prerokovaný Radou vlády Slovenskej republiky pre mimovládne neziskové organizácie a odporučený na schválenie vládou Slovenskej republiky. Z hľadiska výberu predložených alternatív zo strany expertov VIA IURIS, ktorí sa podieľajú na analytickej činnosti v rámci národného projektu Podpora partnerstva a dialógu pre oblasť participatívnej tvorby verejných politík a súčasne sú členmi pracovnej skupiny OGP zriadenej pri Úrade splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, sa projekt aj pracovná skupina, zložená z legislatívcov zo všetkých ústredných orgánov štátnej správy na úrovni výkonnej moci, na stretnutí 7. októbra 2019 v Bratislave v sídle ÚSV ROS, prikláňa k predloženej alternatíve 1.

#### **Alternatíva 1:**

*V čl. 14 sa vkladá nový odsek 15, ktorý znie:*

*Ak sa prípravy a/alebo pripomienkovania návrhu zákona zúčastní aj verejnosť, postupuje predkladateľ návrhu zákona podľa metodiky, ktorá upravuje jeho postup pri účasti verejnosti. Metodika je uvedená v prílohe č. 5.*

*Doterajšie prílohy č. 5 a 6 sa označujú ako príloha č. 6 a č. 7.*

#### **Odôvodnenie.**

*Navrhuje sa, aby súčasťou legislatívnych pravidiel vlády bola aj metodika pre postup predkladateľa zákona pri účasti verejnosti v legislatívnom procese. Metodika by sa použila v prípade, ak by sa prípravy návrhu právneho predpisu (pred predložením návrhu zákona na medzirezortné pripomienkové konanie), resp. medzirezortného pripomienkového konania aktívne zúčastnila aj verejnosť v zmysle jej práv, vyplývajúcich zo zákona č. 400/20015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a Legislatívnych pravidiel vlády. Metodika by rámcovo upravovala jednotlivé kroky a postup predkladateľa pri tvorbe právneho predpisu vo vzťahu k účasti verejnosti, s cieľom dať účasti verejnosti v konkrétnych prípadoch čo najväčší zmysel, a to ako z pohľadu kvality právneho predpisu, ako aj z pohľadu oboch strán - predkladateľa i verejnosti.*

*Potreba metodiky vyplynula aj z praxe, ktorá je pri jednotlivých ministerstvách nejednotná a častokrát formálna.*

*Metodika bude zosúladená so znením Správy o účasti verejnosti, ktorá je upravená v čl. 21 legislatívnych pravidiel vlády a tvorí ich prílohu č. 4.*

Práca s vybraným návrhom **Novely legislatívnych pravidiel vlády vo vzťahu k zapracovaniu metodiky, určenej pre postup predkladateľov legislatívnych materiálov pri účasti verejnosti na legislatívnom** je súčasťou úlohy návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2019 – 2021, ktorý je predmetom legislatívneho procesu.

V návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2019 – 2021 je časť PARTICIPÁCIA, ktorá sa v samostatnom bloku 4.2 venuje príprave predmetnej legislatívnej zmeny pod názvom Upraviť správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Cieľom je novelizáciou Legislatívnych pravidiel vlády zabezpečiť zvyšovanie participácie verejnosti na tvorbe verejných politík. Účasť verejnosti v legislatívnom procese je vďaka iniciatíve ÚSV ROS upravená aj v slovenskej legislatíve, konkrétne prostredníctvom inštitútu Predbežnej informácie a inštitútu Správy o účasti verejnosti.<sup>1</sup>

Inštitút Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu sa do slovenského právneho poriadku dostal prijatím zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Novelizáciou Legislatívnych pravidiel vlády SR boli zavedené jej formalizované vzory.

Účelom zavedenia inštitútu Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu bolo najmä<sup>2</sup>:

- poskytnutie usmernenia počas participatívnej tvorby právneho predpisu,
- poskytnutie spôsobu deklarácie zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu,
- poskytnutie mechanizmu spätnej väzby pre predkladateľa.

Z realizovaných analýz v rámci národného projektu Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík (časti Právny rámec a legislatíva), ako aj aplikačnej praxe<sup>3</sup> a diskusií s legislatívnymi pracovníkmi a pracovníčkami legislatívnych odborov ministerstiev a ostatných ÚOŠS počas Týždňa otvoreného vládnutia 2018<sup>4</sup> a 2019<sup>5</sup> vyplynuli viaceré zistenia:

- pracovníci a pracovníčky jednotlivých legislatívnych odborov ministerstiev a ostatných ÚOŠS radšej využívajú formu vlastnej Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, keďže jej formalizované verzie nie sú súčasťou systému Slov-Lex, na ktorom sa legislatívny proces odohráva,

---

<sup>1</sup> [https://www.minv.sk/?ros\\_legislativa\\_aktivita](https://www.minv.sk/?ros_legislativa_aktivita) .

<sup>2</sup> Porov. Metodické usmernenie pre Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, s. 4, dostupné na: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/participacia/Methodicke-usmernenie\\_Sprava-o-ucasti-verejnosti\\_final.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/Methodicke-usmernenie_Sprava-o-ucasti-verejnosti_final.pdf) .

<sup>3</sup> Porov. Analýza zverejňovania správ o účasti verejnosti a predbežných informácií za rok 2016, dostupná na: [http://www.minv.sk/?ros\\_ogp\\_spravy&sprava=analiza-zverejnovania-sprav-o-ucasti-verejnosti-a-predbezných-informácií-za-rok-2016](http://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=analiza-zverejnovania-sprav-o-ucasti-verejnosti-a-predbezných-informácií-za-rok-2016) a Analýza zverejňovania správ o účasti verejnosti a predbežných informácií za rok 2017, dostupná na: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/otvorene\\_vladnutie/2018/analiza\\_sprav\\_o\\_ucasti\\_verejnosti\\_a\\_predbežnej\\_informacie/Analiza-zverejnovania-PI-a-SUV.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/2018/analiza_sprav_o_ucasti_verejnosti_a_predbežnej_informacie/Analiza-zverejnovania-PI-a-SUV.pdf) .

<sup>4</sup> 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%202.pdf](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) .

<sup>5</sup> Záverečná správa z Týždňa otvoreného vládnutia 2019, dostupná na: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/rozvoj\\_obcianskej\\_spolocnosti/otvorene\\_vladnutie/open\\_gov\\_week\\_2019/Zaverecna%20sprava\\_TYZDEN%20OTVORENEHO%20VLADNUTIA%202019.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/open_gov_week_2019/Zaverecna%20sprava_TYZDEN%20OTVORENEHO%20VLADNUTIA%202019.pdf) .

- formalizované vzory Správy o účasti verejnosti sú komplikované a zväčša sa vypíňajú až pred predložením návrhu do medzirezortného pripomienkového konania,
- chýba spätná väzba na participatívne procesy, ktoré sa vykonali v rámci prípravy návrhov právnych predpisov,
- formalizované vzory Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu je vhodné upraviť, nakoľko viaceré otázky sú nadbytočné, alebo ich nie je možné zodpovedať počas zákonom stanovenej lehoty jej vypracovania, alebo sa dajú zodpovedať až po prebehnutí medzirezortného pripomienkového konania,
- vypracovať metodickú príručku k účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov.

Z týchto dôvodov a na základe požiadavky pracovníkov a pracovníčok legislatívnych odborov ministerstiev a ostatných ÚOŠS a občianskej spoločnosti, je potrebné vzory Správy o účasti na tvorbe právneho predpisu upraviť v záujme jej jednoduchšieho a efektívnejšieho vypracovania. Podporí sa tým aj väčšie zapájanie verejnosti do tvorby legislatívy a otvorenosť legislatívnych procesov.



