

Milan SKLENÁR: Význam medzirezortného pripomienkového konania v spojení s absenciou rozporového konania k poslaneckému návrhu zákona

Abstrakt

V predmetnom príspevku sa autor venuje legislatívnemu procesu k poslaneckému návrhu zákona s dôrazom na medzirezortné pripomienkové konanie. V prvej časti príspevku autor vymedzuje legislatívny postup a spôsob ako sa vedie medzirezortné pripomienkové konanie k vládnomu návrhu zákona. V druhej časti príspevku autor poukazuje na priebeh legislatívneho procesu k návrhu poslaneckého zákona. V tretej časti zhodnocuje legislatívny proces k návrhu poslaneckého zákona ako aj samotný význam medzirezortného pripomienkového konania k predmetnej forme návrhu zákona.

Abstract

In the article in question, the author deals with the legislative process for the draft parliamentary law with an emphasis on the interdepartmental comment procedure. In the first part of the article, the author defines the legislative procedure and the way in which interdepartmental comment proceedings are conducted on the government draft law. In the second part of the article, the author points out the course of the legislative process for the draft parliamentary law. In the third part he evaluates the legislative process for the draft of parliamentary law as well as the very meaning of the interdepartmental comment procedure for the form of the draft law in question.

Kľúčové slová:

medzirezortné pripomienkové konanie, poslanecký návrh zákona, vládny návrh zákona

Key words

interdepartmental comment procedure, parliamentary bill, government bill

Autor:

JUDr. Milan Sklenár
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
sklenar7@uniba.sk

Úvod

Aktuálna legislatívna situácia, ktorá súvisí s prehnanou legislatívnou aktivitou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) pri predkladaní poslaneckých návrhov zákonov, spôsobila, že je potrebné zareagovať a rozprúdiť odbornú diskusiu o legislatívnom procese k predmetným právnym predpisom.

Príspevok sa venuje problematike legislatívneho procesu k poslaneckému návrhu zákona, pretože pri uplatnení zásadných pripomienok počas medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“) nedochádza k rozporovým konaniam. Dokonca môže nastať situácia, že poslanecký návrh zákona nebude predložený ani do MPK, na rokovanie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (ďalej len „LRV“) a rokovanie vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda SR“).

V prvej časti príspevku je poukázané na legislatívny proces k vládnomu návrhu zákona a to s dôrazom na MPK a rozporové konanie. Druhá časť príspevku poukazuje na legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona, ktorý obsahuje určité zrýchľujúce prvky oproti legislatívnemu procesu k vládnomu návrhu zákona. Tretia časť príspevku je venovaná zhodnoteniu legislatívnej oblasti, ktorej sa predmetný príspevok venuje.

Je potrebné uviesť, že legislatívne postupy sa môžu naprieč ústrednými orgánmi štátnej správy odlišovať, preto je vhodné uviesť, že pri písaní tohto príspevku sú využívané poznatky získané z praxe na sekcii legislatívnej Ministerstva dopravy Slovenskej republiky.

1. Medzirezortné pripomienkové konanie a rozporové konanie k vládnomu návrhu zákona

Legislatívna iniciatíva predstavuje oprávnenie subjektu právom aprobovaným spôsobom iniciovať proces, ktorého výsledkom má byť právny predpis.¹ V Slovenskej republike sú týmito subjektami podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava SR“) poslanci NR SR, výbory NR SR a vláda SR.

Charakteristickou črtou vládneho návrhu zákona je tá skutočnosť, že ho predkladá vláda SR predsedovi NR SR prostredníctvom podateľne Kancelárie NR SR.² Teda subjektom zákonodarnej iniciatívy je v tomto prípade vláda SR, ktorá spôsobom vymedzeným³ v Legislatívnych pravidlách vlády SR v úplnom znení (ďalej len „Legislatívne pravidlá“) aprobovala predloženie vládneho návrhu zákona predsedovi NR SR. Samozrejme, že vládny návrh zákona musí spĺňať náležitosti vymedzené v zákone NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok NR SR“), zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe“), Legislatívnych pravidlách a Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov, ktoré boli prijaté uznesením NR SR č. 19/1997 Z. z. v úplnom znení (ďalej len „Legislatívne pravidlá NR SR“).

Je veľmi dôležité rozlišovať legislatívny proces na vládnej úrovni v niekoľkých rovinách a to, či sa jedná o primárny normatívny právny predpis (zákon) alebo sekundárny normatívny právny predpis (nariadenie vlády SR, vyhláška, opatrenie). V tabuľke č. 1 poukazujeme na odlišnosti legislatívnych procesov k uvedeným normatívnym právnym predpisom.

¹ BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 98.

² BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 172.

³ Bližšie pozri čl. 10 až 29 Legislatívnych pravidiel.

Pri pohľade na proces prijímania vládneho návrhu zákona, ktorý je uvedený v tabuľke č. 1 je zrejmé, že sa nebude jednať o časovo krátky proces.⁴ Legislatívny proces prijímania zákona môžeme rozdeliť na dve úrovne a to:

- úroveň vlády SR, ktorá je zakončená prerokovaním návrhu zákona na rokovaní vlády SR;⁵
- úroveň NR SR, ktorá sa začína doručením vládneho návrhu zákona predsedovi NR SR.⁶

Na účely tohto príspevku je však potrebné poukázať na MPK a rozporové konanie, ktoré predstavujú možnosť zasiahnuť do znenia návrhu zákona dotknutým subjektom, ktoré sú vymedzené v čl. 13 ods. 2 a 3 Legislatívnych pravidiel.

Pripomienkové konanie môžeme rozčleniť na vnútrorezortné pripomienkové konanie a MPK. Vnútrorezortné pripomienkové konanie prebieha na rezortnej úrovni ústredných orgánov štátnej správy⁷, ale v MPK to tak nie je, a sú do tohto štádia legislatívneho procesu zainteresované aj iné subjekty.

Začiatkom MPK je zverejnenie návrh právneho predpisu na „Slov-Lex“⁸. Následne tento systém zašle oznam o zverejnení návrhu na predmetnom portáli vymedzeným subjektom.⁸

Okrem subjektov vymedzených v čl. 13 ods. 2 Legislatívnych pravidiel sa do MPK môžu zapojiť aj vyššie územné celky, združenie samosprávnych krajov, združenie miest a obcí, únia miest, hlavné mesto, a krajské mestá. Do MPK sa môže zapojiť aj verejnosť a uplatňovať svoje pripomienky prostredníctvom „Slov-Lexu“.⁹ Účast' verejnosti na legislatívnom procese v pozícii rovnocenného partnera predstavuje najvyššiu mieru spolupráce verejnosti na tvorbe právnych predpisov.¹⁰

Na zaslanie pripomienok k je ustanovená lehota 15 pracovných dní, avšak predkladateľ môže stanoviť aj dlhšiu lehotu. V skrátenom pripomienkovom konaní je možné určiť kratšiu lehotu, avšak len za predpokladu splnenia ustanovených podmienok.¹¹ Pri poslaneckých návrhoch zákonov je táto lehota určená na sedem pracovných dní.

V rámci MPK existujú aj mimoriadne okolnosti, za ktorých je možné skrátiť pripomienkovanie. Skrátená forma MPK nesmie byť kratšia ako sedem pracovných dní. Aj v takejto forme MPK začína lehota plynúť dňom zverejnenia návrhu na „Slov-Lex“.¹² Okolnosti, za ktorých je možné využiť skrátené konanie, sú vymedzené v čl. 13 ods. 7 Legislatívnych pravidiel.

Významom MPK je uplatňovanie pripomienok k právnemu predpisu.¹³ V praxi sa stretávame s dvomi druhmi pripomienok, a to s

- obyčajnou a

⁴ Dĺžku legislatívneho procesu nemožno presne určiť. Prijatie nevýraznej novely zákona alebo nevýrazného nového zákona je možné uskutočniť od troch do šiestich mesiacov, ak všetko prebieha bezproblémovo a existuje politická vôľa na to, aby bol predmetný návrh schválený. Pri zásadných legislatívnych zmenách môže trvať dĺžka legislatívneho procesu až dva roky (rekodifikácia stavebného). Samozrejme, že sa jedná o orientačné vymedzenie dĺžky trvania legislatívneho procesu, ktorá je uvedená v spojitosti s poznatkami z legislatívnej praxe.

⁵ Bližšie pozri čl. 5 až 11 rokovacieho poriadku vlády SR v úplnom znení.

⁶ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 153.

⁷ To znamená, že pri vnútrorezortnom pripomienkovom konaní sa predmetný vládny návrh zákona odošle všetkým útvarom toho rezortu, ktorý je tvorcom a predkladateľom uvedeného právneho predpisu.

⁸ Čl. 13 ods. 2 Legislatívnych pravidiel.

⁹ Čl. 13 ods. 3 tamtiež.

¹⁰ SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 82 – 83.

¹¹ Bližšie pozri čl. 15 Legislatívnych pravidiel.

¹² Návrh právneho predpisu musí byť zverejnený na „Slov-Lex“ do 18:00, ak bude zverejnený po 18:00 lehota na pripomienkovanie začína plynúť nasledujúci deň.

¹³ Je potrebné uviesť, že do MPK sa predkladá aj nelegislatívny materiál.

- zásadnou pripomienkou.

Zásadná pripomienka predstavuje kategorický nesúhlas orgánu s daným ustanovením návrhu právneho predpisu alebo právnym predpisom ako celkom. Okrem uverejnenia tejto pripomienky prostredníctvom „*Slov-Lexu*“ by mala byť zaslaná aj v listinnej podobe, ide o legislatívnu obyčaj pri uplatňovaní zásadných pripomienok, ktorá sa však pomaly z praxe vytráca.¹⁴ Zásadná pripomienka ako kategorický nesúhlas predstavuje predpoklad toho, že pokiaľ nedôjde k akceptácii zásadnej pripomienky, nebude daný člen vlády SR, ktorého orgán uplatnil zásadnú pripomienku, hlasovať za daný návrh zákona na rokovaní vlády SR.¹⁵

Zásadné pripomienky sú uplatňované prostredníctvom ministra alebo štátneho tajomníka. Predmetné pravidlo nemusí platiť, pokiaľ ide o uplatnenie zásadnej pripomienky v skrátanom MPK, alebo ak ide o zásadnú pripomienku k návrhu vyhlášky alebo návrhu opatrenia.¹⁶

Pri uplatnení zásadnej pripomienky je ju potrebné aj primerane označiť¹⁷ a to priamo na „*Slov-Lexu*“, ale aj v samotnom texte zásadnej pripomienky. Predmetná pripomienka musí byť formulovaná jednoznačne a musí z nej vyplývať legislatívny prínos.¹⁸ Štruktúra zásadnej pripomienky, ktorá vyjadruje kategorický nesúhlas¹⁹ pripomienkujúceho, by mala byť tvorená z troch častí a to:

- požiadavkou, čo sa v zásadnej pripomienke žiada (napríklad „*V čl. I bode 3 § 5 ods. 1 žiadame vypustiť prvú vetu.*“);
- označením, že sa jedná o zásadnú pripomienku („*Túto pripomienku považujeme za zásadnú.*“);
- odôvodnením uplatnenia zásadnej pripomienky.

Vo všeobecnosti platí, že pokiaľ predkladateľ nevyhoví zásadnej pripomienke, stane sa táto pripomienka predmetom rozporu. Ak ju predkladateľ akceptuje len z časti, taktiež sa môže stať predmetom rozporu. Samozrejme, že to záleží aj od subjektu, ktorý ju uplatnil, či sa stotožňuje s čiastočnou akceptáciou alebo nie. V prípade, ak nebolo vyhovené zásadnej pripomienke, ktorá bola uplatnená verejnosťou, taktiež dochádza k rozporovému konaniu.²⁰ Ak sa nevyhoví obyčajným pripomienkam²¹, nespôsobuje táto skutočnosť začatie rozporového konania.

Rozporové konanie je považované za súčasť MPK. Rozporové konania sa konajú na dvoch úrovniach, a to na:²²

- expertnej úrovni;
- úrovni štatutárneho orgánu (politická úroveň).

Expertná úroveň rozporového konania sa môže konať bez prítomnosti štatutárov orgánov, stačí, keď tam budú referenti a vedúci útvarov. Ak však na tejto úrovni nedospejú

¹⁴ Formou listu ministra alebo listu generálneho tajomníka služobného úradu.

¹⁵ Vláda SR hlasuje iba o návrhu zákona a návrhu nariadenia vlády SR. Vyhlášky a opatrenia nie sú predmetom rokovania vlády SR.

¹⁶ Čl. 14 ods. 4 Legislatívnych pravidiel.

¹⁷ ŠVÁK, J., et al. *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 159.

¹⁸ Čl. 14 ods. 2 Legislatívnych pravidiel.

¹⁹ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 139 -138.

²⁰ KRAJNÝ, D. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu. In *Mladá veda*. Prešov: UNIVERSUM, spol. s. r. o., 2022, s. 1 – 8.

²¹ V obyčajných pripomienkach sa zväčša uplatňujú pripomienky legislatívno-technického charakteru, ale môžu byť prostredníctvom týchto pripomienok uplatnené i vecné pripomienky.

²² BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 139 -140.

strany k odstráneniu rozporu, koná sa nasledujúce rozporové konanie na úrovni štatutárneho orgánu za prítomnosti štatutárov príslušných orgánov. Štatutár však môže poveriť osobu, ktorá ho bude na rozporovom konaní zastupovať. Ak rozpor nebol odstránený ani po rozporovom konaní na úrovni štatutárneho orgánu, predloží sa daný návrh na rokovanie vlády SR s rozporom. Pri rozpore zapríčineným zásadnou pripomienkou na úrovni podpredsedu vlády SR, ministra alebo vedúceho úradu vlády SR, v rámci ktorej nevedia predstavitelia dospieť ku konsenzu, sa rozhodne na rokovaní vlády SR.²³

Výsledok rozporového konania sa vyhodnocuje prostredníctvom „*Slov-Lexu*“ v rámci MPK. Pokiaľ nastanú závažné zmeny v návrhu právneho predpisu, je nutné predložiť tento návrh opätovne do MPK.²⁴

Na „*Slov-Lexu*“ sa uvedú pripomienky, ktoré boli akceptované, čiastočne akceptované alebo neakceptované, ak je pripomienka neakceptovaná, je potrebné dôvod neakceptovania uviesť vo vyhodnotení MPK.

²³ Čl. 14 ods. 5 Legislatívnych pravidiel.

²⁴ Takto opakované MPK nastalo pri rekodifikácii stavebného práva v roku 2021. V tomto roku boli návrhy stavebných predpisov predložené do MPK 06. 05. 2021. Vzhľadom na veľký počet pripomienok boli tieto návrhy stavebných predpisov predložené do MPK opakovane a to 30. 06. 2021. Pre informáciu, aby bolo čitateľovi zrejmé koľko môže takýto proces trvať uvádzame, že návrhy stavebných predpisov boli schválené v treťom čítaní NR SR 27. 04. 2022, čo predstavuje takmer rok od prvého predloženia týchto predpisov do MPK.

Prijímanie zákona (vládný návrh zákona)	Prijímanie vyhlášky a opatrenia	Prijímanie nariadenia vlády SR
<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Vyhlásenie legislatívneho zámeru •Verejné vypočutie •Predbežné pripomienkové konanie •Iniciatívny materiál, ktorý nie je vypracovaný na základe uznesenia vlády SR, musí byť prerokovaný s podpredsedom vlády, ktorý neriadi ministerstvo •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Rokovanie NR SR •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Predbežné pripomienkové konanie •MPK •Konanie pred stálou pracovnou komisiou •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu, ktorý pripravuje predmetný materiál •Ohlásenie predbežnej informácie •Predbežné pripomienkové konanie •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Signácia a vyhlásenie

Tabuľka č. 1: SKLENÁR, M. Komparácia legislatívnych procesov k návrhom vládných normatívnych právnych predpisov.

2. Medzirezortné pripomienkové konanie a rozporové konanie k poslaneckému návrhu zákona

Pri poslaneckom návrhu zákona je subjektom legislatívnej iniciatívy poslanec alebo poslanci NR SR. Aj v prípade poslaneckého návrhu zákona je potrebné, aby spĺňal ustanovené náležitosti, avšak s určitými odlišnosťami ako je to v prípade vládneho návrhu zákona.²⁵

„Motívov, či dôvodov na podanie návrhu zákona poslancov môže byť niekoľko. Prirodzene je možné očakávať takéto konanie zo strany poslancov opozície, ktorí predkladanými návrhmi zákonov predstavujú ich riešenia v jednotlivých oblastiach

²⁵ Napríklad pre porovnanie pozri čl. 9 ods. 3 a 5 Legislatívnych pravidiel NR SR.

*spoločenského života a predstavujú tak alternatívu riešení predkladaných vládou. Poslanci opozície inú možnosť ako iniciovať legislatívny proces nemajú.*²⁶

Pre naše účely je potrebné uviesť, že predloženiu poslaneckého návrhu zákona predsedovi NR SR nepredchádza žiadne štádium legislatívneho procesu. To znamená, že poslanecký návrh zákona do jeho predloženia predsedovi NR SR, sa vypracováva len z vecnej a formálnej stránky. Prax je aj taká, že ak sa jedná o poslanecký návrh zákona koaličného poslanca NR SR, vypracuje predmetný návrh dotknutý rezort, do ktorého pôsobnosti predmetná právna oblasť patrí (samozrejme, že to nemusí byť pravidlom).²⁷

V kontexte poslaneckého návrhu zákona je potrebné spomenúť § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR, ktorý znie takto: „Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti a národná rada sa uzniesla, že ho prerokuje v druhom čítaní, predseda národnej rady doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi národnej rady. Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho zohľadniť.“. Za predpokladu, že sa NR SR uzniesla na prerokovaní poslaneckého návrhu zákona v druhom čítaní, zašle predseda NR SR žiadosť o zaujatie stanoviska vlády SR k poslaneckému návrhu zákona.

Proces zaujatia stanoviska vlády SR k poslaneckému návrhu zákona začína doručením žiadosti predsedu NR SR na Úrad podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo. Tu je potrebné zdôrazniť, že Úrad podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo predstavuje súčasť Úradu vlády SR a je zaradený do jeho organizačnej štruktúry.²⁸ Následne Úrad vlády SR - podpredseda vlády, ktorý neriadi ministerstvo zašle žiadosť o zaujatie stanoviska vecne príslušnému ministrovi, aby bol predmetný poslanecký návrh zákona predložený na rokovanie vlády SR po uskutočnení MPK a po rokovaní LRV.

Vecne príslušný rezort po doručení predmetnej žiadosti, ju postúpi legislatívnemu útvaru, ktorý vyhodnotí vecnú oblasť a zašle vecne príslušným útvarom na vyjadrenie. Dôvodom tohto predloženia je, aby bolo možné v predkladacej správe uviesť, či dotknutý rezort odporúča vláde SR vysloviť s predmetným poslaneckým návrhom zákona súhlas, súhlas v prípade zapracovania pripomienok alebo nesúhlas. Predkladacia správa býva vypracovaná legislatívnym útvarom dotknutého rezortu.

Predkladacia správa má obsahovať náležitosti uvedené v čl. 18 ods. 1 písm. a) až d) Legislatívnych pravidiel. Pri poslaneckom návrhu zákona je však nutné, aby predkladacia správa k takémuto návrhu zákona obsahovala aj stanovisko dotknutého rezortu.²⁹ V stanovisku dotknutého ministerstva by mali byť obsiahnuté:

- legislatívno-technické pripomienky,
- vecné pripomienky a
- záver, v ktorom sa uvádza odporúčanie dotknutého ministerstva pre vládu SR, či má súhlasiť; súhlasiť len, ak budú zapracované vecné pripomienky vyjadrené v predkladacej správe; alebo nesúhlasiť.

²⁶ BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 23. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>.

²⁷ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

²⁸ Úrad vlády Slovenskej republiky: Organizačná schéma ÚV SR. [online]. [cit. 22. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/dokumenty-uv-sr/>.

²⁹ Čl. 31 ods. 1 Legislatívnych pravidiel.

Následne po vypracovaní predkladacej správy legislatívnym útvarom a po schválení predkladacej správy zo strany vedenia dotknutého rezortu je možné, aby legislatívny útvar predložil poslanecký návrh zákona do MPK prostredníctvom „Slov-Lexu“. Lehota na zaslanie pripomienok v MPK k poslaneckému návrhu zákona je sedem pracovných dní.³⁰ Predmetná lehota je kratšia ako v prípade pripomienkovania vládneho návrhu zákona.³¹

V kontexte problematiky, ktorou sa zaoberá predmetný príspevok je kľúčovým ustanovením čl. 31 ods. 3 Legislatívnych pravidiel, ktoré uvádza, že v prípade uplatnenia zásadných pripomienok vymedzenými orgánmi³² sa tieto zásadné pripomienky uvedú v predkladacej správe, kde musí byť špecifikovaný uplatňujúci subjekt a odôvodnenie dotknutého rezortu, prečo nebola uplatnená zásadná pripomienka akceptovaná. Zároveň sa v spomínanom ustanovení uvádza, že rozporové konanie sa k zásadným pripomienkam neuskutočňuje.

V prípade uplatnenia zásadných pripomienok k poslaneckému návrhu zákona od vymedzených orgánov sa tieto pripomienky uvedú v predkladacej správe. V rámci odôvodnenia k uplatnenej zásadnej pripomienke môže dotknutý rezort vyjadriť svoj názor, či s danou zásadnou pripomienkou súhlasí alebo nesúhlasí, avšak pri poslaneckom návrhu zákona nemôže dotknutý rezort zasahovať do znenia poslaneckého návrhu zákona. Teda nie je možné, aby zásadné pripomienky uplatnené v rámci MPK k poslaneckému návrhu zákona boli akceptované a zapracované. Z uvedeného dôvodu by bolo zbytočné viesť k uplatneným zásadným pripomienkam rozporové konania. Na základe uvedeného môžeme teda konštatovať, že MPK k poslaneckému návrhu zákona predstavuje formálnu procedúru, ktorá nemá žiadny vplyv na znenie takéhoto návrhu, avšak vnímame potrebu predkladania predmetných návrhov do MPK z dôvodu informovanosti verejnosti o legislatívnej tvorbe.³³

Po úprave predkladacej správy k poslaneckému návrhu zákona v kontexte vymedzených zásadných pripomienok uplatnených v MPK, dotknutý rezort súbežne predloží predmetný materiál na rokovanie LRV a rokovanie vlády SR.³⁴

Na rokovaní vlády SR o poslaneckom návrhu zákona sa zúčastňuje i poslanec NR SR, ktorý predmetný materiál predložil predsedovi NR SR. Samozrejme je potrebné, aby dotknutého poslanca NR SR pozval predseda vlády SR.³⁵ Pri predložení poslaneckého návrhu zákona a príslušných príloh na rokovanie vlády SR, legislatívny útvar dotknutého rezortu uvedie v sprievodnom liste, ktorý poslanec NR SR by mal byť prizvaný na rokovanie vlády SR, zároveň tento legislatívny útvar pripraví pre poslanca NR SR úvodné slovo.³⁶ Tento postup obdobne platí i na rokovanie LRV, avšak s tým rozdielom, že dotknutého poslanca NR SR nepozýva predseda vlády SR.³⁷

Stanovisko vlády, ktoré si vyžiada predseda NR SR na základe § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR, nepredstavuje náležitosť, bez ktorej by NR SR nemohla pokračovať v legislatívnom procese. Vláda SR má však 30 dňovú lehotu na zaujatie stanoviska k poslaneckému návrhu zákona. *„Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho*

³⁰ Čl. 31 ods. 2 tamtiež.

³¹ Čl. 13 ods. 6 tamtiež.

³² Bližšie pozri čl. 31 ods. 1 tamtiež.

³³ Ak by aj poslanecký návrh zákona nebol predložený do MPK verejnosť má možnosť byť s takýmto návrhom oboznámená na webovej stránke NR SR, bližšie pozri § 72 ods. 1 a 2 rokovacieho poriadku NR SR.

³⁴ Čl. 31 ods. 4 Legislatívnych pravidiel.

³⁵ Čl. 4 ods. 4 rokovací poriadok vlády SR schválený uznesením vlády SR č. 512 zo dňa 13.06.2001 v úplnom znení.

³⁶ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

³⁷ Čl. 5 ods. 4 Štatútu LRV schválený uznesením vlády SR č. 620 zo dňa 07.11.2012 v úplnom znení.

zohľadniť.³⁸ Vláda SR teda nemá povinnosť takéto stanovisko zaslať.³⁹ Ak však vláda SR vyjadří svoje stanovisko prostredníctvom uznesenia vlády SR, v ktorom sa uvedie:

- súhlas alebo nesúhlas vlády SR s predmetným poslaneckým návrhom zákona a
- poverenie člena vlády SR, ktorý oznámi stanovisko predsedovi NR SR.

V praxi môže nastať i taká situácia, pri ktorej sa nemusí stihnúť predložiť návrh poslaneckého zákona do MPK. Takáto situácia môže nastať v prípade, keď NR SR schváli poslanecký návrh zákona skôr, ako ho dotknutý rezort predloží do MPK. Zároveň môže nastať obdobná situácia v prípade, keď bol poslanecký návrh zákona v MPK i bol predložený na rokovanie LRV a vlády SR, ale NR SR ho v priebehu týchto štádií schváli. V takýchto prípadoch sa vláda SR síce pokúsila poskytnúť stanovisko, avšak nestihla dodržať 30 dňovú lehotu podľa § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR.⁴⁰

Samozrejme, že súčasná poslanecká legislatívna „*smršť*“ podnecuje úvahy nad tým, či by nebolo vhodné, aby stanovisko vlády SR nebolo povinnou náležitosťou, bez ktorej by nebolo možné prerokovať poslanecký návrh zákona v druhom a treťom čítaní NR SR. V takom prípade by bolo vhodné, aby do predkladacej správy boli zapracované po MPK i zásadné pripomienky dotknutých subjektov, s ktorými by sa musel dotknutý rezort a NR SR vysporiadať v druhom čítaní. Vzhľadom na to, že členovia vlády SR sú nominantmi politických strán, nemôžeme očakávať, že takéto riešenie by vytvorilo objektívne posudzovanie jednotlivých poslaneckých návrhov zákonov zo strany vlády SR. Zavedenie spomínanej povinnosti je potrebné vnímať z hľadiska vytvorenia spoločenskej diskusie o predmetnom návrhu, pretože na rokovanie vlády SR sa poslanecký návrh zákona predkladá až po MPK.

Vzhľadom na vyššie uvedené môžeme uviesť, že MPK k poslaneckému návrhu zákona je potrebné vnímať z hľadiska transparentnosti legislatívnych prác, aby verejnosť a ostatné rezorty o daných legislatívnych aktivitách mali prehľad. Poslanecký návrh zákona je síce zverejňovaný na webovej stránke NR SR, ale môžeme uviesť, že „*Slov-lex*“ je zo strany verejnosti využívaným a prehľadnejším portálom z hľadiska vyhľadávania návrhov právnych predpisov.⁴¹

Zámerné bolo vyššie uvádzané druhé čítanie NR SR, pretože práve v tomto štádiu rokovania NR SR je možné meniť poslanecký návrh zákona a to buď na rokovaní výborov NR SR alebo na schôdzi NR SR. „*Rokovanie o návrhu zákona vo výboroch v druhom čítaní vytvára určitý priestor pre prezentáciu názorov a postojov k návrhu zákona zo strany verejnosti s možnosťou ovplyvniť legislatívny proces a iniciovať zmeny a doplnenia v predloženom návrhu zákona, ale iba prostredníctvom poslancov národnej rady*.“⁴² V rozprave na druhom čítaní schôdze NR SR je možné podávať pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy k zákonu.⁴³

Práve rokovanie výborov NR SR a rozprava v druhom čítaní schôdze NR SR sú jedinou možnosťou ako je možné v súčasnosti urobiť zmeny v poslaneckom návrhu zákona. Práve z toho dôvodu je pre dotknuté subjekty, ktoré v rámci MPK uplatnili zásadné pripomienky, takmer nemožné docieľiť zapracovanie ich pripomienok. Práve takýto režim (ne)možnosti

³⁸ § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR.

³⁹ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislativa v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 177.

⁴⁰ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe.

⁴¹ Tamtiež.

⁴² BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 24. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>.

⁴³ BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislativa v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, s. 194.

zmeny poslaneckého návrhu zákona vytvára priestor pre lobovanie zo strany externých subjektov u poslancov NR SR.

Ako môžeme vidieť v tabuľke č. 2 legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona je značne kratší ako je to v prípade vládneho návrhu zákona. V súčasnej legislatívnej dobe sa v podmienkach Slovenskej republiky rozšíril trend predkladania poslaneckých návrhov zákonov, ktoré obsahujú i komplexné zmeny k jednotlivým právnym odvetviam.⁴⁴ Samozrejme, že zákonodarná iniciatíva poslancov NR SR je nespochybniteľná, avšak je potrebné zamyslieť sa nad tým, aby legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona nepredstavoval len prostriedok obchádzky MPK a rozporového konania. Je žiadúce, aby zásadné pripomienky dotknutých subjektov mali rovnakú silu ako v prípade legislatívneho procesu k vládnomu návrhu zákona a boli s dotknutými subjektami odkonzultované.

Prijímanie zákona (vládný návrh zákona)	Prijímanie zákona (poslanecký návrh zákona)
<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Vnútrorezortné pripomienkové konanie •Schválenie materiálu vedením rezortu •Ohlásenie predbežnej informácie •Vyhlásenie legislatívneho zámeru •Verejné vypočutie •Predbežné pripomienkové konanie •Iniciatívny materiál, ktorý nie je vypracovaný na základe uznesenia vlády SR, musí byť prerokovaný s podpredsedom vlády, ktorý neriadi ministerstvo •MPK •Konanie pred poradnými orgánmi vlády SR •Vnútrokomunitárne pripomienkové konanie •Prerokovanie návrhu vládou SR •Rokovanie NR SR •Signácia a vyhlásenie 	<ul style="list-style-type: none"> •Tvorba právneho predpisu •Predloženie predsedovi NR SR •Rokovanie NR SR prvé čítanieZaslanie na stanovisko vlády SR •Pridelenie materiálu dotknutému rezortu (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Tvorba predkladacej správy dotknutým rezortom (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •MPK (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Zapracovanie určitých zásadných pripomienok do predkladacej správy (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Súbežné predloženie materiálu na rokovanie LRV a vlády SR (štádium, bez ktorého je možné schváliť poslanecký návrh zákona) •Rokovanie NR SR druhé a tretie čítanie •Signácia a vyhlásenie

Tabuľka č. 2: SKLENÁR, M. Komparácia legislatívnych procesov k návrhom zákonov.

3. Zhodnotenie významu medzirezortného pripomienkového konania

Ako je možné vidieť, legislatívny proces k vládnomu návrhu zákona predstavuje proces zložený z niekoľkých štádií. Každé jedno štádium má svoje opodstatnenie ako napríklad MPK. MPK predstavuje štádium, v ktorom môže dotknutý subjekt uplatňovať svoje pripomienky k jednotlivým návrhom právnych predpisov, čo môže mať za následok otvorenie spoločensko-

⁴⁴ Bližšie pozri parlamentnú tlač č. 1498, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období.

odbornej diskusie o danej právnej problematike. Práve možnosť vyjadriť sa v rámci MPK k právnemu predpisu a následne byť účastníkom rozporového konania, predstavuje pre dotknutý subjekt možnosť participácie na legislatívnych prácach, ktorou sa v niektorých prípadoch dokážu poskytnúť také praktické informácie, o ktorých by sa predkladateľ právneho predpisu nemal ako dozvedieť.

MPK a rozporové konanie predstavujú štádium legislatívneho procesu, ktoré ma skvalitniť budúci právny predpis a zamedziť aplikačným problémom. Absencia vysporiadania sa so zásadnými pripomienkami dotknutých subjektov uplatnených v rámci MPK k poslaneckému návrhu zákona, môže spôsobiť prijatie takého právneho predpisu, ktorý v aplikačnej praxi vytvorí veľké množstvo problémov. I keď existuje možnosť zmeny poslaneckého návrhu zákona v druhom čítaní NR SR, ako aj vetovanie schváleného zákona NR SR zo strany prezidenta Slovenskej republiky, nemôžeme sa uspokojiť s takýmto legislatívnym procesom.

Do budúca je potrebné upraviť legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona tak, aby súhlasné stanovisko vlády SR predstavovalo povinnú náležitosť, bez ktorej nebude možné prerokovať predmetný návrh v druhom a treťom čítaní NR SR. Zároveň by bolo vhodné zaviesť povinnosť uvedenia všetkých zásadných pripomienok do predkladacej správy dotknutého rezortu, a vysporiadať sa s týmito uplatnenými zásadnými pripomienkami. Vysporiadanie sa so zásadnými pripomienkami by malo byť uskutočnené po MPK a za účasti uplatňujúceho dotknutého subjektu, dotknutého rezortu a predkladajúceho poslanca NR SR. Po uskutočnení takéhoto rozporového konania, by sa dotknutý rezort rozhodol aké odporúčajúce stanovisko pre vládu SR navrhuje. V prípade, ak by vláda SR vyjadrila nesúhlas s daným poslaneckým návrhom zákona, bola by táto skutočnosť oznámená predsedovi NR SR a ďalej by sa o predmetnom poslaneckom návrhu zákona nerokovalo. Dôvodom, pre ktorý je potrebné podmieniť postup poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR súhlasným stanoviskom vlády SR je ten, že práve vláda SR je vykonávateľom takmer všetkých zákonov, z tohto dôvodu by mala mať možnosť vplyvu na prijatie poslaneckého návrhu zákona.

Navrhovaná zmena v legislatívnom procese k poslaneckému návrhu zákona by znamenala, že v prípade, ak by bola vláde SR vyslovená nedôvera alebo zamietnutá žiadosť o vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky by disponoval faktickým absolútnym právom veta pri poslaneckých návrhoch zákonov, čo predstavuje primeraný stav pre takúto situáciu.⁴⁵ Je nevyhnutné poznamenať, že i v súčasnosti prezident Slovenskej republiky spolupracuje a uplatňuje pripomienky, ktoré sa zapracujú v NR SR. Táto spolupráca medzi prezidentom Slovenskej republiky a poslancami NR SR je z dôvodu, aby poslanci NR SR nemuseli prelomovať suspenzívne veto prezidenta Slovenskej republiky.⁴⁶

Samozrejme, že pri takejto úprave hrozí, že opozičným poslancom NR SR budú vydávané nesúhlasné stanoviská vlády SR⁴⁷, čo by spôsobilo neposunutie opozičného poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR. Tu je však potrebné zdôrazniť to, že od súčasných pomerov by sa to odlišovalo len v tom, že by program rokovania

⁴⁵ Bližšie pozri čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. r) Ústavy SR.

⁴⁶ Autorove poznatky vyplývajúce z legislatívnej praxe (Takúto situáciu bolo možné sledovať pri parlamentnej tlači č. 1498, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období a po schválení v treťom čítaní NR SR bola podpísaná prezidentkou Slovenskej republiky. Naproti tomu pri parlamentnej tlači č. 1505, ktorá bola predložená vo VIII. volebnom období prezidentka Slovenskej republiky uplatnila svoje suspenzívne veto, ktoré však bolo prelomené zo strany poslancov NR SR.).

⁴⁷ V súčasnosti to platí obdobne, len s tým rozdielom, že to nemá vplyv na posunutie poslaneckého návrhu zákona do druhého a tretieho čítania NR SR.

NR SR bol zredukovaný o niekoľko poslaneckých návrhov zákonov, ktoré by aj tak nemali podporu koalície.

Legislatívny proces k poslaneckým návrhom zákonov nemá predstavovať skrátenu formu legislatívneho procesu, avšak v súčasnom zákonodarno-legislatívnom prostredí sa z takéhoto konania stáva legislatívna obyčaj. V tabuľke č. 2 je možné vidieť, že tento proces je značne skrátenejší. V kritických legislatívnych situáciách má byť využívaný čl. 15 Legislatívnych pravidiel a skrátenejšie legislatívne konanie podľa § 89 rokovacieho poriadku NR SR. Z toho dôvodu je potrebné rozprúdiť odbornú diskusiu o tom, aby legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona disponoval plnohodnotným vysporiadaním sa so všetkými zásadnými pripomienkami uplatnenými v MPK.

Záver

V prvej časti príspevku sme poukázali na MPK a rozporové konanie k vládnomu návrhu zákona. Toto štádium legislatívneho procesu predstavuje podľa nášho názoru dôležitý prvok, ktorý zabezpečuje participáciu verejnosti na tvorbe právnych predpisov, pri ktorej dochádza k nadobudnutiu poznatkov z aplikačnej praxe. Na základe týchto poznatkov možno predchádzať potencionálnym aplikačným problémom, ktoré by boli spôsobené pôvodným navrhovaným znením vládneho návrhu zákona.

V druhej časti príspevku sme rozpracovali problematiku legislatívneho procesu k poslaneckému návrhu zákona a to v kontexte štádia MPK a rozporového konania. Poukázali sme na to, že dôležitou súčasťou MPK k poslaneckému návrhu zákona je predkladacia správa dotknutého rezortu, do ktorého spadá právna oblasť upravená v predmetnom návrhu. V predkladacej správe dotknutého rezortu sa uvádza odporúčanie pre vládu SR, či má s predmetným návrhom vyjadriť súhlas alebo nesúhlas. Predmetné stanovisko vlády SR sa oznamuje predsedovi NR SR, ktorý si ho na základe § 70 ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR vyžiadal. Ak sa MPK uskutoční v predkladacej správe dotknutého rezortu sa uvedú určité uplatnené zásadne pripomienky, avšak len od vymedzených subjektov. Rozporové konanie k poslaneckému návrhu sa neuskutočňuje a jedinou možnosťou ako docieľiť zmenu návrhu je druhé čítanie NR SR.

V poslednej časti príspevku poukazujeme na to, že legislatívny proces k poslaneckému návrhu zákona by sa mal v štádiu MPK a rozporového konania inšpirovať legislatívnym procesom k vládnomu návrhu zákona. Zároveň kladieme dôraz na to, aby súhlasné stanovisko vlády SR k poslaneckému návrhu zákona bolo povinnou náležitosťou, bez ktorej by nebolo možné prerokovať predmetný návrh v druhom a treťom čítaní NR SR. Zdôrazňujeme potrebu, aby v predkladacej správe dotknutého rezortu boli obsiahnuté všetky uplatnené zásadne pripomienky v rámci MPK. Zároveň žiadame zaviesť povinnosť k zásadným pripomienkam zaviesť rozporové konanie, ktoré by sa konalo za účasti uplatňujúceho dotknutého subjektu, dotknutého rezortu a predkladajúceho poslanca NR SR. Následne by sa dotknutý rezort rozhodol o odporúčaní pre vládu SR, ktoré sa vyjadruje v predkladacej správe.

Zoznam použitých zdrojov

Knižné zdroje

BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava: Verlag Dashöfer, 2022, 240 s. ISBN 978-80-8178-209-1.

BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 176 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

SVÁK, J., et al. *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava: Eurokódex, 2012, 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.

Príspevky v zborníkoch a časopisoch

BALOG, B. O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre). In *Paneurópske právnické listy*. [online]. [cit. 23. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/.ISSN 2644-450X> (online).

KRAJNÝ, D. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu. In *Mladá veda*. Prešov: UNIVERSUM, spol. s. r. o., 2022, s. 1 – 8. ISSN 1339-3189.

Právne predpisy Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nelegislatívne materiály

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky.

Legislatívne pravidlá tvorby zákonov prijaté uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. v úplnom znení.

Rokovací poriadok vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 512 zo dňa 13.06.2001 v úplnom znení.

Štatút Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 620 zo dňa 07.11.2012 v úplnom znení.

Internetové zdroje

Úrad vlády Slovenskej republiky: Organizačná schéma ÚV SR. [online]. [cit. 22. 05. 2023] Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/dokumenty-uv-sr/>.