

Metodika posudzovania vplyvov poslaneckých návrhov regulácií

2023

ZHRNUTIE (Executive Summary)

Z dostupných štatistík však vyplýva, že vplyv poslaneckých návrhov na regulačné prostredie je nezanedbateľný, pričom ich význam kontinuálne narastá.

S rastúcim počtom schválených návrhov zákonov predkladaných poslancami ide ruka v ruke požiadavka na zvyšovanie ich kvality, keďže sa stávajú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky rovnako ako vládne návrhy zákonov, ktoré podliehajú prísnejšiemu režimu.

Pre poslanecké návrhy (na rozdiel od vládnych) neplatí povinnosť vypracovať doložku a analýzy vybraných vplyvov podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov. V dôsledku tejto skutočnosti je vyhodnotenie/prognóza vplyvov poslaneckých návrhov zákonov v textoch návrhov zákonov rôznorodá, resp. nesúrodá, pričom nie je ojedinelým javom, že sú tieto požiadavky vnímané len ako „formalita,“ tzn. predpokladaný vplyv navrhovaného zákona je zo strany poslanca/poslancov vyhodnotený len *pro forma*, bez opory v konkrétnych empirických dátach. Z objektívneho hľadiska je vhodné dodať, že poslanec častokrát nedisponuje (a ani nemôže disponovať) dostatočným penzom informácií, ktoré majú častokrát špecifickú povahu – práve v takýchto prípadoch má kooperácia s vládou Slovenskej republiky (resp. príslušným ministerským rezortom) najväčší zmysel.

Doložka vybraných vplyvov a analýzy vybraných vplyvov ako hlavné dokumenty posudzovania vplyvov pripravovaných regulácií sú dôležitými nástrojmi informovania verejnosti o pripravovaných reguláciách a rozhodovania založenom na faktoch. Mali by a mnohokrát aj predstavujú jasnejšie a zrozumiteľnejšie zhrnutie obsahu a cieľov regulácie než zvyšná časť legislatívneho materiálu.

Pre úplnosť dodávame, že niektoré z poslaneckých návrhov doložku vybraných vplyvov a analýzy vplyvov podľa jednotnej metodiky obsahujú, nie však všetky.

V súčasnosti takisto neexistuje zákonný mechanizmus, ktorý by „nútil“ poslancov, aby svoje návrhy nechali pripomienkovať vláde Slovenskej republiky.

Čoraz viac sa zo spoločenského prostredia „ozývajú“ hlasy (ministerstvá, podnikateľské zväzy, obchodné komory) volajúce po tom, aby poslanecké návrhy zákonov povinne obsahovali posúdenie vplyvov a zároveň všetky boli aj predmetom medzirezortného pripomienkového konania v riadnom, a to nie v súčasnom „skrátenom“ konaní. Z vecného hľadiska je jedným z najväčších defektov toho „skráteneho“ legislatívneho konania eliminácia relevantnej diskusie a jeho nevyspytateľnosť.

Ďalším praktickým problémom sú i pozmeňujúce návrhy, ktoré výrazným spôsobom dokážu zasiahnuť a zmeniť (nielen) vládny návrh legislatívy.

Obsah

1.	Úvod	4
2.	Zhodnotenie súčasného stavu	9
2.1	Charakteristika legislatívneho a zákonodarného procesu: dôvody prijatia legislatívnych zmien vo všeobecnosti	9
2.2	Zákonodarná iniciatíva	10
2.3	Rámcový opis procesu schvaľovania a prijímania zákonov	11
2.4	Formálne požiadavky návrhu zákona	13
2.5	SWOT analýza poslaneckých návrhov	17
2.6	Vzťah medzi Národnou radou a Vládou v kontexte legislatívneho procesu	17
3.	Vybrané špecifické problémy legislatívneho procesu spojené s poslaneckými návrhmi zákonov	19
3.1	Nedostatočne zohľadnený a spracovaný dopad navrhovanej zákonnej úpravy v poslaneckých návrhoch zákonov (deficity doložky vybraných vplyvov)	20
3.2	Negatívne externality pri podávaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zákonov v rámci II. čítania	23
3.3	Fenomén legislatívnych „prílepkov“	24
3.4	Riziká spojené so skráteným legislatívnym konaním	24
3.5	Nedostatky kooperácie medzi poslancami NR SR a vládou SR	25
4.	Návrh zmien (de lege ferenda)	27
4.1	Princípy dobrej tvorby legislatívy	27
4.2	Vymedzenie odporúčaní na koncepčné úpravy a zmeny	27

Prílohy

1. Úvod

V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky platí, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Národná rada“) je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v Slovenskej republike: *„Organizácia a fungovanie Slovenskej republiky sa zakladá na predstave o parlamente ako najvýznamnejšom orgáne štátu, ktorý podlieha ľudu a potom už len sám sebe, nemožno ho zaťažovať povinnosťami. Ak parlament nechce, nemá predovšetkým povinnosť prijať zákon.“*¹

Zákonodarný proces je následne osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom Národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo nebyť prítomný na takom hlasovaní.²

Na úpravu podrobností zákonodarného procesu je skrz splnomocňujúce ustanovenie [v čl. 92 ods. 2 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“)] určené, že detaily ustanoví zákon, *in concreto* sa jedná primárne o zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovanom poriadku“). Ústava teda priamo predpokladá, že konkrétne pravidlá zákonodarného procesu prebiehajúceho v Národnej rade, si Národná rada SR upraví autonómne. Toto oprávnenie Národnej rady upraviť si svoje vnútorné pomery (vrátane pravidiel rokovania o návrhoch zákonov) vyplýva z povahy Národnej rady ako reprezentanta vôle ľudu, ktorého legitimita vyplýva z demokratických volieb.

Úprava týchto zákonodarných procesov však nemôže byť ľubovoľná, musí zohľadňovať určité špecifické, ústavné imperatívy. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Ústavný súd“) v rámci svojej rozhodovacej činnosti načrtnol detailnejšie kvalitatívne požiadavky na zákonodarný proces: *„princípy demokratického právneho štátu sa uplatňujú i v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni. (...) Za tie, ktoré sú esenciálne pre zadosťučinenie princípom demokratického právneho štátu v procese tvorby práva, ústavný súd považuje najmä princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, ale aj princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s produktom parlamentnej procedúry (návrhom zákona).“*³

Ústavnoprávnu reguláciu zákonodarného procesu môže z procesnoprávneho hľadiska rozčleniť na štyri štádiá:

¹ DRGONEC, J. *Piata hlava [Zákonodarná moc (čl. 72-100)]*. In: DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1147.

² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 48/03.

³ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2012 zo 17. septembra 2014.



- 1 zákonodarná iniciatíva [Čl. 87 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“)],
- 2 uznesenie sa na zákone [Čl. 86 písm. a) Ústavy],
- 3 (prípadné) vrátenie schváleného zákona prezidentom (čl. 87 ods. 3 Ústavy),
- 4 vyhlásenie zákona (čl. 87 ods. 4 Ústavy).

Uvedené štádiá zákonodarného procesu nie sú v systematike Ústavy začlenené podľa poradia, v akom sa realizujú. Prvé štádium zákonodarnej iniciatívy je predmetom úpravy Čl. 87 ods. 1 Ústavy, pričom zákonodarná iniciatíva je priznaná trom typom subjektov:

- výborom Národnej rady,
- poslancom,

Počet predložených návrhov zákonov				
Rok	celkom	vládou SR	poslancami NR SR	výbormi NR SR
2020 (1. – 20. sch.)	179	115	64	-
2021 (21. – 53. sch.)	287	106	181	-
2022 (54. – 79. sch.)	357	123	234	-
Spolu	823	344	479	-

Počet schválených návrhov zákonov					Z toho počet schválených zákonov v skrátenom legislatívnom konaní
Rok	celkom	predložených vládou SR	predložených poslancami NR SR	predložených výbormi NR SR	
2020 (1. – 20. sch.)	124	95	29	-	59 + 1*
2021 (21. – 53. sch.)	168	102	66	-	27
2022 (54. – 79. sch.)	178	110	68	-	20 + 1*
Spolu	470	307	163	-	106 + 2*

číslo * - počet zákonov prerok. v SLK, ktoré prezidentka vrátila na opätovné prerokovanie

- vláde Slovenskej republiky (ďalej len „Vláda“).

Poslanecké návrhy zákonov majú významný podiel na tvorbe legislatívy, a teda aj zásadným spôsobom formujú normatívne regulačné prostredie. Uvedené konštatovanie vyplýva aj

z aktuálnych štatistických ukazovateľov,⁴ ktoré pravidelne spracováva Kancelária Národnej rady:

Zo štatistických prehľadov (aktuálnych ku dňu 31.12.2022) vyplýva, že poslanecké návrhy zákonov predstavovali v VIII. volebnom období až 58,20% predložených návrhov zákonov. Z pohľadu reálneho dopadu/vplyvu na regulačné prostredie je relevantnejším údajom podiel schválených návrhov zákonov, pričom v tejto oblasti je zastúpenie poslaneckých návrhov zákonov na úrovni 34,68%.⁵ Z uvedeného je možné konkludovať, že za posledné tri roky **je takmer tretina regulačného prostredia determinovaná zákonmi, ktoré boli predložené vo forme poslaneckých návrhov zákonov.**

Procedurálne pravidlá prijímania zákonov primárne upravuje vyššie zmienený zákon o rokovanom poriadku, pričom tento právny predpis nie je jediným normatívnym rámcom pre proces tvorby zákonov. S ohľadom na materiálne (obsahové a kvalitatívne) črty právnych predpisov je esenciálnym zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“), ktorý obsahuje, okrem iného, aj pravidlá týkajúce sa: jazyku právneho predpisu (§ 3), obsahu právneho predpisu (§ 4), systematiky členenia právneho predpisu (§ 5), navrhovanie účinnosti (§ 5a), novelizácie právneho predpisu (§ 6), náležitosti návrhu právneho predpisu (§ 7), portálu (§ 8), predbežnej informácie (§ 9), verejného vypočutia (§ 9a), ako aj pripomienkového konania (§ 10).

V súvislosti s poslaneckými návrhmi zákonov, ktoré sú stredobodom tejto metodiky, však vznikla istá normatívna „anomália“, spočívajúca v čiastočnom vylúčení pôsobnosti zákona o tvorbe právnych predpisov.⁶ V § 2 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, ktorý sa takisto **nevzťahuje na poslanecké návrhy zákonov**, je ustanovené, že podrobnosti o procese tvorby právnych predpisov, o predbežnej informácii a legislatívno-technické pokyny zabezpečujúce systematickú a formálno-právnu jednotnosť právnych predpisov do ich podania Národnej rade Slovenskej republiky ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím uznesením, pričom takéto uznesenie je pre predkladateľa právneho predpisu (pričom opakovane zdôrazňujeme, že sa nejedná o poslanca Národnej rady) záväzné.

V súčasnosti sú týmto uznesením Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 23.

⁴ Stručný prehľad o činnosti NR SR v VIII volebnom období k 31. 12. 2022

⁵ Časť predložených návrhov zákonov je z dielne politickej opozície, pričom pri nich je zo štatistického hľadiska znížená miera ich možného úspechu (tzn. schválenia). Z uvedených dát vyplýva, že schválená bola nakoniec približne tretina poslaneckých návrhov zákonov (34 %).

⁶ Podľa § 1 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov sa ustanovenia § 2 ods. 3, § 4 ods. 3, § 6 ods. 2 a 3, § 7 ods. 1 písm. a), d), e), g), h) a i) a ods. 4 a 5, § 8 až 10 **nevzťahujú** na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo **poslanec Národnej rady Slovenskej republiky**.

mája 2018 č. 251, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242, uznesenia vlády Slovenskej republiky z 15. júla 2020 č. 466 a uznesenia vlády Slovenskej republiky zo 14. decembra 2022 č. 787 (ďalej len „Legislatívne pravidlá vlády“).

Paralelne k Legislatívnym pravidlám existujú Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z., prijaté uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 519 z 18. decembra 1996, uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 1146 zo 6. novembra 2008 a uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 1169/2018 zo 16. mája 2018 (ďalej len „Legislatívne pravidlá“), ktoré boli **prijaté ako záväzné legislatívne pravidlá pre poslancov** Národnej rady a pre výbory Národnej rady na základe § 69 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

Aj keď sa jedná o „tematicky“ a obsahovo veľmi podobné dokumenty, medzi Legislatívnymi pravidlami vlády a Legislatívnymi pravidlami je možné identifikovať rozdiely. **Existencia takejto duality legislatívnych pravidiel je neželaným javom**, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že z pohľadu práva legislatívnej iniciatívy nie sú na ústavnej úrovni prezumované žiadne odlišnosti, tzn. že návrh zákona predložený poslancom Národnej rady, má mať rovnakú „povahu“, ako návrh Vlády, resp. výborov Národnej rady. Odlišné požiadavky a pravidlá pre vytvorenie návrhu zákona však môžu vyústiť do situácie, kedy sú návrhy od odlišných subjektov rozdielne s ohľadom na niektoré formálne náležitosti (tzv. odchýlky na „vstupe“ sú determinujúce aj na „výstupe“). Príkladom môže byť požiadavka vyplývajúca z ustanovenia Čl. 20 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády, ktoré ako povinnú náležitosť návrhu zákona ustanovujú doložku vybraných vplyvov vypracovanú v súlade s jednotnou metodikou. Ustanovenie § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku⁷ síce ustanovuje obdobným spôsobom povinnosť predkladateľa návrhu zákona zhodnotiť súčasný stav, avšak bez odkazu na jednotnú metodiku, resp. bez stanovenia povinnosti pridržať sa nejakých zjednotených štandardov.

Uvedená disproporcija poukazuje len na jeden z koncepčných a systematických problémov, ktorých spoločným menovateľom je skutočnosť, že legislatívny proces (z perspektívy aktívnych subjektov, tzn. subjektov, ktoré disponujú legislatívnou iniciatívou) **nie je harmonizovaný**. Tento stav pritom prináša do legislatívnej praxe aj konkrétne problémy, resp. negatívne externality.

Čoraz viac sa zo spoločenského prostredia „ozývajú“ hlasy (ministerstvá, podnikateľské zväzy, obchodné komory) volajúce po tom, aby poslanecké návrhy zákonov povinne obsahovali posúdenie vplyvov a zároveň všetky boli aj predmetom medzirezortného pripomienkového konania v riadnom, a to nie v súčasnom „skrátenom“ konaní. Ďalším praktickým problémom

⁷ Dôvodová správa musí obsahovať náležitosti podľa osobitného zákona, doložku zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie a doložku vybraných vplyvov. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sú povinné poskytnúť poslancom a výborom súčinnosť pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov formou zaslania potrebných podkladov. Pri návrhu zákona podanom výborom alebo poslancom treba návrh zákona vždy vopred prerokovať s Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky z hľadiska jeho vplyvu na podnikateľské prostredie; súčasťou stanoviska ministerstva hospodárstva k návrhu zákona je aj vyčíslenie vplyvov na podnikateľské prostredie.

sú i pozmeňujúce návrhy, ktoré výrazným spôsobom dokážu zasiahnuť a zmeniť (nielen) vládny návrh legislatívy.

Cieľom metodiky je, aby mali všetci tvorcovia regulácie, prostredníctvom zvyšovania informovanosti verejnosti, snahu poskytnúť verejnosti prehľad o vplyvoch ich návrhu na prostredie, a tým zvýšiť jeho dôveryhodnosť a relevanciu. Za účelom dosiahnutia tohto cieľa sa vypracovala táto metodika, ktorá má priblížiť poslancom dôležitosť posudzovania vplyvov ich návrhov prostredníctvom doložky vybraných vplyvov a analýz vybraných vplyvov. Keďže pre poslancov je primárna záväzný len zákon o rokovacom poriadku, v rámci tejto metodiky sú navrhované potrebné zmeny legislatívneho textu práve v zákone o rokovacom poriadku. Metodika implicitne poukazuje i na potrebu komplexnejšej a systematickejšej novely zákona o tvorbe právnych predpisov, ako aj na nutnosť harmonizácie legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (avšak návrh na úpravu týchto predpisov a pravidiel však nie je predmetom tejto metodiky).

Hlavným cieľom metodiky posudzovania vplyvov poslaneckých návrhov regulácií je na základe analýzy súčasného stavu, najnovších teoretických poznatkov ako aj praktických skúseností (napríklad príkladov dobrej praxe) v Európe a vo svete, prezentovať návrh postupu posudzovania vplyvov poslaneckých návrhov regulácií, resp. spôsobu vypracovania doložky vybraných vplyvov a príslušných analýz vybraných vplyvov vychádzajúc z jednotnej metodiky.

Vypracovanie metodiky vyplýva zo Stratégie lepšej regulácie – RIA 2020 (schválenej uznesením vlády SR č. 32/2018, ďalej len „RIA 2020“) a je jedným z výstupov národného projektu „Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR“, ktorý je financovaný z Operačného programu Efektívna verejná správa s podporou Európskeho sociálneho fondu. Zodpovedným gestorom stratégie RIA 2020 ako i národného projektu je Ministerstvo hospodárstva SR, odbor podnikateľského prostredia. Metodika spadá pod 5. strategický cieľ RIA 2020 (Vytvoriť podmienky na zapojenie ďalších subjektov do procesov lepšej regulácie) a zároveň pod aktivitu č. 3 národného projektu (Vytvorenie, implementácia a aktualizácia komplexnej stratégie RIA 2020 a metodík a nástrojov vychádzajúcich zo stratégie RIA 2020, vrátane Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorá bola naposledy modifikovaná dňa 8. 6. 2022, kedy Vláda svojim uznesením č. 383/2022 schválila materiál Návrh zmien a doplnení Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

Východiskom spracovania metodiky boli aktuálne teoretické a praktické poznatkov, získané v priebehu systematického posudzovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov predkladaných na rokovanie vlády SR, posudzovaných v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

2. Zhodnotenie súčasného stavu

2.1 Charakteristika legislatívneho a zákonodarného procesu: dôvody prijatia legislatívnych zmien vo všeobecnosti

Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 Ústavy). Toto konštatovanie však apriórne neznamená, že je Národná rada jediným subjektom, ktorý je v legislatívnom procese, tzn. v procese tvorby právnych predpisov, zapojený. Okrem Národnej rady je pre legislatívny proces kľúčovým subjektom Vláda, disponujúca takisto právom legislatívnej iniciatívy, ako aj široká – odborná i laická – verejnosť, ktoré sú súčasťou pripomienkových procesov v jednotlivých etapách prípravy legislatívneho materiálu.

Národná rada je však miestom, kde sa **formuluje a realizuje politická vôľa** ľudu. Poslanci Národnej rady, ako zástupcovia ľudu, sa snažia presadiť jej názory a záujmy pri rozhodovaní o smerovaní politického a hospodárskeho života krajiny. Pluralita názorov a záujmov sa musí pritom pretransformovať do kolektívneho rozhodnutia – zákona, uznesenia a podobne.

Dôvody, ktoré vedú k príprave návrhu zákona môžu byť rôznorodé. Časť týchto dôvodov je podmienená materiálnymi determinantmi:

- zámerom predloženia návrhu zákona môže byť zrušenie právnej úpravy, ktorá nezodpovedá novým spoločenským podmienkam (*odstránenie obsolétnych pravidiel, ktoré sa v dôsledku technologického pokroku stali neuplatniteľnými; vhodným príkladom môže byť nahradenie doterajšieho zákona o vysielaní a retransmisii koncepčne novým a modernejším zákonom o digitálnom vysielaní*);
- potreba prijať novú právnu úpravu v právnom poriadku chýbajúcu, ktorá reaguje na novú spoločenskú situáciu (*príkladom je celý komplex/súbor právnych predpisov súvisiacich so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19*);
- môže ísť o úsilie odstrániť alebo zmeniť v zákone ustanovenia, ktoré spôsobujú v aplikačnej praxi problémy (*nedostatočná zrozumiteľnosť, nejednoznačnosť, nepresnosť, resp. absencia legálnych definícií*).

Podnetom k príprave návrhu zákona môže byť tiež rozhodnutie Ústavného súdu o rozpore zákona alebo jeho ustanovení s Ústavou a potreba tento stav odstrániť.

Najčastejším dôvodom prípravy návrhu zákona je politické rozhodnutie o novom spôsobe riešenia spoločenských vzťahov, ktoré treba upraviť zákonom (*napr. zníženie daní, sprísnenie podmienok pre získanie licencie na televízne vysielanie, zavedenie verejnoprospešných prác*).

Uvedený výpočet dôvodov prípravy návrhu zákona nie je úplný; takmer vždy dochádza k ich

kumuláciám, keďže obsah zákona je ovplyvnený ekonomicko-sociálnymi podmienkami, historickým vývojom, právnym vedomím spoločnosti a najmä jej politickým kontextom.

Okrem toho má Slovenská republika povinnosť zabezpečiť súlad svojho právneho poriadku s právom Európskej únie vyplývajúcu z členstva v Európskej únii (ďalej len „EÚ“) v zmysle Zmluvy o pristúpení k Európskej únii. Rovnako môžu ako determinujúci faktor pri tvorbe a formovaní zákonov pôsobiť aj ďalšie medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky.

2.2 Zákonodarná iniciatíva

Ako už bolo v úvode tohto dokumentu zmienené, právo predložiť návrh zákona na rokovanie Národnej rade priznáva Ústava trom odlišným subjektom: poslancom Národnej rady, výborom Národnej rady a Vláde. Toto oprávnenie sa nazýva právom zákonodarnej iniciatívy.

Najčastejšie svoju zákonodarnú iniciatívu využíva Vláda, ktorá takto realizuje svoje ciele, ktoré si stanovila v Programovom vyhlásení vlády na začiatku volebného obdobia (resp. pri formovaní aktuálnej Vlády).

Výbory Národnej rady svoje právo na zákonodarnú iniciatívu využívajú zriedkavejšie.

Dôvody, ktoré vedú poslancov Národnej rady k podávaniu návrhov zákonov, sú rôzne - získavajú „politické body“ u voličov pred nastávajúcimi voľbami na nasledujúce volebné obdobie, poukazujú na nedostatky spôsobené legislatívnou činnosťou vlády či reagujú na aplikačnú prax a snažia sa o nápravu. V nasledujúcej tabuľke porovnáme legislatívnu iniciatívu poslancov NR SR v VI., VII. a VIII. volebnom období NR SR:

VI. volebné obdobie NR SR (2012 – 2016):

	celkom	vládou SR	poslancami NR SR	výbormi NR SR
Počet predložených návrhov zákonov	1372	411	957	4
Počet schválených návrhov zákonov	455	382	69	4
Percentuálne vyjadrenie	33 %	93 %	7 %	100 %

VII. volebné obdobie NR SR (2016 – 2020):

	celkom	vládou SR	poslancami NR SR	výbormi NR SR
Počet predložených návrhov zákonov	1362	355	1005	2
Počet schválených návrhov zákonov	448	319	127	2

Percentuálne vyjadrenie	33 %	90 %	13 %	100 %
-------------------------	------	------	------	-------

VIII. volebné obdobie NR SR (2020 – do 31.12.2022):

	celkom	vládou SR	poslancami NR SR	výbormi NR SR
Počet predložených návrhov zákonov	823	344	479	-
Počet schválených návrhov zákonov	470	307	163	-
Percentuálne vyjadrenie	57 %	89 %	34 %	-

Ako z vyššie uvedených tabuliek vyplýva, z empirických údajov je možné identifikovať **nárast množstva schválených poslaneckých návrhov zákonov**, čo priamo úmerne súvisí s požiadavkou zvyšovať úroveň týchto návrhov zákonov, keďže sa po schválení stávajú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky rovnako ako vládne návrhy zákonov.

2.3 Rámcový opis procesu schvaľovania a prijímania zákonov

Nasledovný text je stručným popisom jednotlivých fáz legislatívneho procesu v Národnej rade s dôrazom na informácie, ktoré sú relevantné pre posúdenie vplyvov poslaneckých návrhov zákonov, resp. pre ich pripomienkovanie.

- **Prvé čítanie** prebieha na schôdzi Národnej rady. Účelom prvého čítania je oboznámenie sa s návrhom zákona; navrhovateľ (poslanec, poverený poslanec alebo za vládu jej člen) ho uvedie na schôdzi Národnej rady a zdôvodní, prečo je potrebné návrh prijať; zároveň ozrejmi podstatu a účel, ktorý návrh zákona sleduje. Ak sa Národná rada rozhodne prerokovať návrh zákona v druhom čítaní, poslanci rozhodnú, ktorým výborom pridelia návrh zákona na prerokovanie, ktorý výbor bude gestorským a v akej lehote majú uvedené výbory návrh zákona prerokovať.

V prípade, že sa národná rada rozhodne prerokovať poslanecký návrh zákona v druhom čítaní, podľa § 70 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku, predseda Národnej rady doručí materiál Vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní. Ak Vláda nezaujme stanovisko k poslaneckému návrhu zákona v danej lehote, Národná rada rokuje o ňom aj bez stanoviska vlády, pričom dodatočne doručené stanovisko môže národná rada zohľadniť.

- **Druhé čítanie** začína rokovaním o návrhu zákona vo výboroch Národnej rady a pokračuje na schôdzi Národnej rady.

Rokovanie vo výboroch Národnej rady sa pokladá za najdôležitejšiu časť zákonodarného procesu. Výbory sú iniciatívne a kontrolné orgány Národnej rady. Ich hlavnou úlohou je podrobne rokovať o návrhoch zákonov, ktoré im Národná rada pridelila. Pri rokovaní

o vládnom návrhu zákona vo výboroch uvádza návrh zákona poverený člen Vlády alebo vedúci iného ústredného orgánu štátnej správy. V rámci rokovaní výboru sa v prípade poslaneckého návrhu zákona informuje o stanovisku Vlády k predmetnému návrhu a tiež o vyžiadaných vyjadreniach odborníkov, vedeckých ústavov alebo iných inštitúcií, petíciách občanov a o doručených nevyžiadaných stanoviskách zástancov a odporcov návrhu zákona. V rámci rokovaní výborov je možné podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Každý pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh musí byť predložený písomne, sformulovaný v súlade s Legislatívno-technickými pokynmi Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov a musí byť odôvodnený. Rokovania výborov sú verejné (okrem rokovania mandátového a imunitného výboru a osobitných kontrolných výborov).

Ak je predmetom rokovania návrh zákona, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, tzn. novela, o pozmeňujúcich návrhoch, ktoré predložený návrh zákona rozširujú, môže výbor rokovať, len ak s tým navrhovateľ vyjadrí súhlas najneskôr pred hlasovaním.

Rokovanie o návrhu zákona v druhom čítaní pokračuje **na schôdzi Národnej rady**. O návrhu zákona v druhom čítaní môže národná rada rokovať najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov alebo informácie spoločného spravodajcu. O skrátení tejto lehoty môže na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť Národná rada bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona.⁸

V rámci rozpravy v druhom čítaní v Národnej rade môžu poslanci podávať **pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy** k návrhu zákona (k nim je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov). O pozmeňujúcich návrhoch, ktoré rozširujú predložený návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, tzn. novelu, možno hlasovať len ak s návrhmi navrhovateľ vyjadril súhlas.

Hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi Národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne Národná rada bez rozpravy, ak o to požiadala gestorský výbor alebo spoločný spravodajca.

- **V tret'om čítaní** hlasuje Národná rada o návrhu zákona ako o celku. Poslanci môžu v rozprave navrhovať len opravu legislatívno-technických alebo jazykových chýb pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov, ktoré už boli prijaté v druhom čítaní. Ak by malo ísť o opravu iných chýb, vzťahujúcich sa na už schválené návrhy, pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy môže predložiť najmenej 30 poslancov. Rovnaký počet poslancov môže navrhnúť opakovanie druhého čítania.

V prípadnom **opakovanom druhom čítaní** (vo výboroch, v gestorskom výbore alebo na schôdzi národnej rady) sa rokuje o návrhu zákona v znení doteraz schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Tieto možno ďalej meniť a dopĺňať; to sa vzťahuje aj na ustanovenia, ku ktorým neboli doteraz schválené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy.

⁸ Pojem „jednoduchý návrh zákona“ je neurčitým právnym pojmom s otvoreným interpretačným rámcom.

Tretie čítanie je záverečným štádiom rokovania o návrhu zákona. Poslanci hlasovaním vyjadrujú svoj postoj k návrhu zákona ako k celku.

Skutočnosť, že hlasovanie v druhom a treťom čítaní prebiehajú vo väčšine prípadov v rovnaký deň nepredstavuje v kontexte procesu prijímania a schvaľovania právnych predpisov kardinálny problém, keďže druhé čítanie predstavuje „viacvrstvový“ proces trvajúci rádovo niekoľko týždňov (na úrovni výborov Národnej rady) a samotné hlasovanie v druhom čítaní je už len ukončením tohto dlhotrvajúceho procesu. Následné hlasovanie v treťom čítaní (hoc aj v rovnaký deň) už nepredstavuje riziko „nepredvídateľnosti zmien,“ keďže v týmto hlasovaním sa už len formálne ukončuje legislatívny proces na úrovni Národnej rady a predstavuje skôr „technickú“ poistku umožňujúcu odstránenie formálnych „kozmetických“ nedostatkov.

Ak Národná rada návrh zákona neschválila, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov odo dňa neschválenia návrhu zákona, ak Národná rada na návrh predsedu Národnej rady nerozhodne bez rozpravy inak.

Po schválení návrhu zákona Odbor legislatívy a aproximácie práva kancelárie Národnej rady pripraví čistopis zákona, v ktorom sú zapracované schválené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Čistopis zákona podpisujú najvyšší ústavní činitelia. Prvý podpisuje schválený zákon predseda národnej rady, následne doručí kancelária národnej rady zákon na podpis predsedovi vlády a prezidentovi SR.

2.4 Formálne požiadavky návrhu zákona

Každý návrh zákona, bez ohľadu na to, či ho predkladá výbor Národnej rady, poslanec Národnej rady alebo vláda, musí podľa § 68 zákona o rokovaní obsahovať paragrafové znenie a dôvodovú správu. Znenie návrhu zákona musí byť zrozumiteľné a musí byť z neho zrejmé, čo sa má zákonom dosiahnuť. Dôvodová správa musí obsahovať všeobecnú časť a osobitnú časť.

Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje zhodnotenie súčasného stavu s uvedením potreby novej právnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, zhrnutie vplyvu v súlade s doložkou vybraných vplyvov, súlad právneho predpisu s inými právnymi predpismi, právom Európskej únie a s medzinárodnoprávnymi záväzkami a ďalšie skutočnosti nevyhnutné na posúdenie návrhu právneho predpisu.

Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení právneho predpisu; do odôvodnenia sa nesmie preberať text týchto ustanovení. Táto časť dôvodovej správy teda predstavuje konkrétnejšie zdôvodnenie jednotlivých paragrafov (bodov) návrhu zákona, avšak nemalo by byť len parafrázovaním textu návrhu zákona, ale jeho detailnejším vysvetlením (keďže obsah dôvodovej správy, obzvlášť jej osobitnej časti môže

zohrávať podstatnú úlohu pri aplikácii niektorých výkladových metód, najmä historickej a teleologickej výkladovej metódy).

V prípade poslaneckých návrhov je povinnou náležitosťou aj stanovisko Ministerstva financií SR, ktoré zohľadňuje predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy a predpokladané dôsledky na dodržanie limitu verejných výdavkov.

Novotou (platnou a účinnou od 1.5.2023) je aj explicitná povinnosť, aby dôvodová správa obsahovala aj doložku zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie a doložku vybraných vplyvov, ktorá obsahuje predpokladané vplyvy návrhu právneho predpisu a ich analýzu, a to najmä (i) vplyvy na rozpočet verejnej správy, (ii) vplyvy na manželstvo, rodičovstvo, rodinu a deti, (iii) vplyvy na podnikateľské prostredie vrátane ich vyčíslenia, (iv) sociálne vplyvy, (v) vplyvy na životné prostredie, (vi) vplyvy na informatizáciu spoločnosti a (vii) vplyvy na služby verejnej správy pre občana.

Ďalšou novinkou (od 1.5.2023) je povinnosť ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy poskytnúť poslancom a výborom súčinnosť pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov formou zaslania potrebných podkladov. Pri návrhu zákona podanom výborom alebo poslancom treba návrh zákona vždy vopred prerokovať s Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky z hľadiska jeho vplyvu na podnikateľské prostredie, pričom súčasťou stanoviska ministerstva k návrhu zákona je aj vyčíslenie vplyvov na podnikateľské prostredie.

V úvode tejto metodiky už bolo poukázané na existujúcu disproporciu, ktorá vzniká v dôsledku toho, že poslanci a výbory Národnej rady podliehajú pri príprave a predkladaní návrhov zákonov pravidlám, ktoré sú vymedzené v ich Legislatívnych pravidlách, pričom Vláda má „svoje“ Legislatívne pravidlá vlády.

Táto disproporcia pritom nie je len formálna, ale má aj konkrétne konzekvencie.

Pre poslanecké návrhy (na rozdiel od vládnych) neplatí povinnosť vypracovať doložku a analýzy vybraných vplyvov podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „jednotná metodika“). V dôsledku tejto skutočnosti je vyhodnotenie/prognóza vplyvov poslaneckých návrhov zákonov v textoch návrhov zákonov rôznorodá, resp. nesúrodá, pričom nie je ojedinelým javom, že sú tieto požiadavky vnímané len ako „formalita“, tzn. predpokladaný vplyv navrhovaného zákona je zo strany poslanca/poslancov vyhodnotený len *pro forma*, bez opory v konkrétnych empirických dátach. Z objektívneho hľadiska je vhodné dodať, že poslanec častokrát nedisponuje (a ani nemôže disponovať) dostatočným penzom informácií, ktoré majú častokrát špecifickú povahu – práve v takýchto prípadoch má kooperácia s Vládou (resp. príslušným ministerským rezortom) najväčší zmysel.

Doložka vybraných vplyvov a analýzy vybraných vplyvov⁹ ako hlavné dokumenty posudzovania vplyvov pripravovaných regulácií sú dôležitými nástrojmi informovania verejnosti o pripravovaných reguláciách a rozhodovania založenom na faktoch. Mali by a mnohokrát aj predstavujú jasnejšie a zrozumiteľnejšie zhrnutie obsahu a cieľov regulácie než zvyšná časť legislatívneho materiálu.

Pre úplnosť dodávame, že niektoré z poslaneckých návrhov doložku vybraných vplyvov a analýzy vplyvov podľa jednotnej metodiky obsahujú, nie však všetky.

V nasledujúcej tabuľke je spracovaná interná štatistika Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky vo vzťahu k doložkách vplyvov u poslaneckých návrhov zákonov, a to za roky 2017, 2018 a 2019.

	Množstvo schválených poslaneckých návrhov zákonov	Koľko z nich obsahuje doložku vplyvov?	Koľko doložiek vplyvov je „nových“ – t. j. podľa jednotnej metodiky?
2017	36	34	17
2018	38	38	15
2019	10	10	8

Z uvedených interných štatistických údajov Ministerstva hospodárstva SR vyplýva, že v roku 2017 bolo predložených 36 poslaneckých návrhov zákonov, ktoré boli zároveň aj schválené, pričom až 34 poslaneckých návrhov zákonov obsahovalo aj doložku vplyvov. Z týchto 34 návrhov zákonov obsahovala presne polovica (17) z nich doložku vplyvov po vzore vládnej doložky vplyvov v zmysle jednotnej metodiky.

V roku 2018 bolo schválených 38 poslaneckých návrhov zákonov, pričom všetky obsahovali doložky vplyvov, akurát však len 15 z nich obsahovalo doložku vplyvov po vzore vládnej doložky vplyvov v zmysle jednotnej metodiky.

V roku 2019 bolo schválených 10 poslaneckých návrhov zákonov, všetky obsahovali doložku vplyvov, pričom 8 z nich mali doložku vplyvov po vzore vládnej doložky vplyvov v zmysle jednotnej metodiky.

Pre lepšiu ilustráciu je vhodné uviesť, že „starou“ verziou doložky vplyvov u poslaneckých návrhov regulácií je doložka vplyvov, ktorá v podstate obsahuje len jednu tabuľku, v ktorej predkladateľ legislatívneho návrhu vyznačí krížikom, či navrhovaná právna úprava má pozitívny, žiadny alebo negatívny vplyv. Poslanec Národnej rady má možnosť v priestore pod tabuľkou s názvom „Poznámky“ bližšie zanalyzovať a popísať vyznačený vplyv. Ako však bolo vyššie uvedené, takáto verzia doložky vplyvov býva zo strany poslancov vypracovaná

⁹ V zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

častokrát len *pro forma*. V dôsledku absencie záväznej regulácie a konkrétnejších pokynov pre poslancov Národnej rady vo vzťahu k spracovávaniu a vyplňaniu doložiek vplyvov sa takáto verzia doložky vplyvov stále vyskytuje aj v čase spracovania tohto materiálu (rok 2023).

A.2. Vplyvy:

	Pozitívne	Žiadne	Negatívne
1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy			
2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia?			
3. Sociálne vplyvy			
– vplyvy na hospodárenie obyvateľstva,			
– sociálnu exklúziu,			
– rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť			
4. Vplyvy na životné prostredie			
5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti			
6. Vplyvy na služby verejnej správy pre občana			
7. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu			

A.3. Poznámky

Z vyššie predložených štatistík však vyplýva, že vplyv poslaneckých návrhov na regulačné prostredie je nezanedbateľný, pričom ich význam kontinuálne narastá. V súčasnosti neexistuje zákonný mechanizmus, ktorý by „nútil“ poslancov, aby svoje návrhy nechali pripomienkovať Vláde. S ohľadom na princíp „synergie a symbiôzy“, ktorý bol prízvukovaný v tejto metodike, je však možné identifikovať vhodnosť takejto úpravy, tzn. vytvorenie pravidiel a podmienok, pre to, aby poslanci implementovali do svojich návrhov zákonov aj analýzy dopadov. Zatiaľ ide o dobrovoľný nástroj, ktorý je využívaný len sporadicky.

2.5 SWOT analýza poslaneckých návrhov

V rámci analýzy silných a slabých stránok poslaneckých návrhov zákonov, ako aj po zohľadnení súvislostí s vonkajšími (externými) príležitosťami a hrozbami je možné uviesť nasledovnú sumarizáciu:

Silné stránky	Príležitosti
- Rýchly spôsob ako dostať reguláciu do prostredia - Nie sú spomaľované, lebo neriešia zákon ako celok, ale zamerajú sa na jeden problém/prvok, ktorý potrebujú vyriešiť/presadiť do prostredia - Predkladatelia nie sú rozptyľovaní ďalšími návrhmi a pripomienkami	- Lepšia prezentácia verejnosti ako aj celému prostrediu - Lepšia „obhájiteľnosť“ predkladanej regulácie - Kampaň - Školenia ako posudzovať vplyvy - Osveta, prečo sa zaoberať vplyvmi regulácií
Slabé stránky	Ohrozenia
- Zrýchlený proces, bez možnosti precizovania a zváženia vplyvov - Vytrhnuté z kontextu, zákon sa napr. musí otvárať opätovne, lebo sa neriešili všetky podnety, alebo zmena ovplyvní i iné ustanovenia iných zákonov, čo nebolo predvídané - Nie je možnosť konzultovať, vyjadriť sa a spracovať odborné pripomienky - Nie sú predvídateľné - Nie sú dopredu diskutované, preto nie je známa reakcia prostredia	- Prijatie zákonov s obrovskými vplyvmi v „skrátenom konaní“ bez odhadnutých vplyvov a bez diskusie - Nedostatočná informácia o benefitoch a negatívach navrhovaných regulácií - Môžu vyvolať potrebu ďalších legislatívnych zmien - Nepripravenosť prostredia na danú reguláciu - V prípade pozmeňujúcich návrhov riziko ich schválenia v rámci procesu v NR SR bez diskusie o ich vplyvoch - Slabá informovanosť vlády o zmenách vo vládnych zákonoch, resp. informovanie o nepriamych novelách vládnych zákonov

2.6 Vzťah medzi Národnou radou a Vládou v kontexte legislatívneho procesu

Parlamentná forma vlády určuje vzťah medzi najvyššími orgánmi štátu, predovšetkým vzťah medzi zákonodarnou mocou a výkonnou mocou. Vláda na začiatku volebného obdobia „predstupuje“ pred parlament so svojim programovým vyhlásením a uchádza sa o vyslovenie dôvery. Po vyslovení dôvery parlamentom začína vláda pracovať. Vláda a jej členovia sú

za výkon svojej funkcie zodpovední parlamentu, ktorý vládu v jej činnosti kontroluje a môže jej ako celku alebo jej jednotlivému členovi kedykoľvek vysloviť nedôveru.

V rovine legislatívneho procesu je možné vzťah Národnej rady a Vlády označiť za vitálny. Konkrétne, súčinnosť medzi týmito dvoma subjektmi je v procese prijímania (kvalitnej) legislatívy praktickou nevyhnutnosťou (aj keď nie vždy aj normatívnou povinnosťou).

V prípade, ak je návrh zákona iniciovaný poslancom (poslancami) Národnej rady, je súčinnosť primárne vhodná v súvislosti s komplexným posúdením dopadov prijatia daného návrhu, ktorú vie – z objektívnych dôvodov – poskytnúť príslušné ministerstvo, ktoré je vecne a obsahovo príslušné vo vzťahu k regulovanej oblasti.

Vhodnosť, resp. nevyhnutnosť kooperácie je priamo úmerná náročnosti navrhovanej úpravy, pričom je možné konštatovať, že čím je navrhovaná právna úprava komplikovanejšia, tým je súčinnosť rezortného ministerstva vhodnejšia. Ministerstvo totižto disponuje odborným personálnym substrátom, ktoré je spôsobilé poskytnúť adekvátne konštruktívno-kritický pohľad na silné a slabé stránky poslaneckého návrhu zákona a prípadne navrhnúť modely a spôsoby jeho optimalizácie.

Naopak, v prípade, ak je návrh zákona iniciovaný Vládou, poslanci Národnej rady - ako subjekty, ktoré sú zodpovedné za posúdenie a následné (ne)schválenie/prijatie tohto návrhu – majú priestor skrz mechanizmy legislatívneho procesu predložený návrh ďalej modifikovať a upraviť ho do optimálnej podoby.

Pridanou hodnotou procesu na „poslaneckej“ úrovni je opakovaný priestor na hĺbkovú diskusiu (v pléne parlamentu, v rámci rokovania výborov) a následná možnosť úpravy vládneho návrhu zákona prostredníctvom pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov, ktoré je v tomto duchu možné vnímať ako flexibilný a operatívny nástroj, ktorým je možné dosiahnuť úpravy a/alebo opravy návrhu zákona bez toho, aby sa musel celý proces prijímania/schvaľovania návrhu zákona zastaviť alebo opakovať. S ohľadom na možnosť modifikácie navrhnutého návrhu zákona sú procesy v Národnej rade omnoho pružnejšie a rýchlejšie, než na vládnej úrovni, kde sú v mnohých ohľadoch „brzdené“ skrz administratívno-byrokratické záväzné postupy.

V ideálnom legislatívnom prostredí by obidva subjekty v rámci synergického postupu využili svoje možnosti a špecifiká na to, aby akcelerovali a zvýšili kvalitatívne atribúty svojich návrhov zákonov. V politickej realite však takýto scenár nenastáva vždy, čo je v prípade opozičných návrhov zákonov pochopiteľné (a v kontexte politického realizmu aj akceptovateľné), avšak v prípade koalíčných poslaneckých návrhov, ktoré majú politický potenciál byť schválené, a teda byť aj (v budúcnosti) normatívne záväznými, môže absencia takejto spolupráce vyústiť do prijatia zákonov, ktoré môžu byť nedostatočnými a problematickými, napríklad v rovine ich praktickej aplikácie.

Pre detailnejšie pochopenie načrtnutého vzťahu Národnej rady a Vlády v legislatívnom procese je žiaduce poukázať aj na čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády označené ako “Príprava

stanoviska vlády k poslaneckému návrhu zákona.” Tomuto aspektu je venovaný v texte tejto metodiky osobitný priestor (podkapitola 3.5).

Na línii medzi Národnou radou (a jej poslancami) a Vládou sa nachádza viacero ďalších subjektov, z ktorých časť má aj štátnu inštitucionálnu podobu, ktoré vystupujú v rôznych fázach legislatívneho procesu ako potenciálne formotvorné činitele. Do tejto skupiny je možné napríklad zaradiť laickú i odbornú verejnosť, alebo napríklad aj Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ktorá na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie Národnej rady, a to buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu).

Pre ilustráciu je možné uviesť z nedávnej minulosti zopár príkladov, ktoré dokladujú reálny *modus operandi* pri prijímaní poslaneckých návrhov zákonov a (ne)funkčnosť kooperácie zmienených subjektov:

- dňa 28.5.2021 bol do Národnej rady doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (parlamentná tlač 591). Samotná novela, aj keď z rozsahového hľadiska relatívne krátka, prinášala významnú a systematickú zmenu, ktorej účelom bol prevod správy pozemkov vo vlastníctve štátu v národných parkoch a súvisiaceho ostatného nehnuteľného a hnutel'ného majetku štátu na organizáciu ochrany prírody, resp. prechod zriadi'ovateľskej pôsobnosti príspevkovej organizácie Štátne lesy Tatranského národného parku a štátneho podniku Lesopoľnohospodársky majetok Ulič z ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka na ministerstvo životného prostredia. Tento návrh zákona je príkladom, ktorý ilustruje nedostatočnú vecnú komunikáciu a kooperáciu medzi poslancami Národnej rady a Vládou, ako aj verejnosťou, pričom v tomto prípade bola takáto spolupráca žiadúca o to viac, že sa zmeny priamo týkali dvoch ministerstiev.

Záverom tejto časti metodiky je nutné uviesť, že obidva subjekty – poslanci Národnej rady, ako aj Vláda – disponujú z ústavnoprávneho hľadiska rovnocenným právom legislatívnej iniciatívy, tzn. že žiaden z nich nie je v tomto ohľade privilegovaným subjektom, rovnako ako ani nadradeným subjektom. Pri akejkoľvek optimalizácii procesu prijímania zákonov by mal byť tento ústavný princíp akceptovaný, tzn. nemali byť vytvorené také (nové) pravidlá, ktoré by neprimeraným spôsobom limitovali či už poslancov Národnej rady, ako ani Vládu pri realizácii ich práva na legislatívnu iniciatívu. Prípadná optimalizácia pravidiel tvorby právnych predpisov však môže vychádzať z myšlienky súčinnosti a kooperácie daných dvoch subjektov, čo je nástroj/cieľ, ktorý bude rozvíjaný a sledovaný aj v ďalších častiach tejto metodiky.

3. Vybrané špecifické problémy legislatívneho procesu spojené s poslaneckými návrhmi zákonov

Aj keď je legislatívny proces v slovenských podmienkach formalizovaný a rámcovaný pravidlami na niekoľkých normatívnych úrovniach, čo z komparatívneho hľadiska predstavuje pomerne komplexný a detailný procesný systém tvorby práva, napriek tomu sú s legislatívnym procesom spojené viaceré negatívne javy.

Osobitne je vhodné upriamiť pozornosť na nasledovné problémy:

- nedostatočne zohľadnený a spracovaný dopad navrhovanej zákonnej úpravy v poslaneckých návrhoch zákonov (deficity doložky vybraných vplyvov);
- negatívne externality pri podávaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zákonov v rámci II. čítania;
- fenomén legislatívnych „prílepkov“;
- riziká spojené so skráteným legislatívnym konaním;
- nedostatky kooperácie medzi poslancami NR SR a vládou SR.

3.1 Nedostatočne zohľadnený a spracovaný dopad navrhovanej zákonnej úpravy v poslaneckých návrhoch zákonov (deficity doložky vybraných vplyvov)

V kontexte poslaneckých návrhov zákonov súvisí jeden z primárnych problémov s absenciou dostatočnej motivácie navrhovateľov týchto návrhov zákonov k dôslednému zohľadneniu a následnému spracovaniu dopadov ich návrhov. Podstata tohto problému už bola v texte tejto metodiky načrtnutá: keďže pre poslancov neexistuje normatívna povinnosť vypracovať doložku a analýzy vybraných vplyvov podľa zjednotených a komplexných kritérií/schém, dochádza vo väčšine prípadov k „podceneniu“ tejto časti predkladaného návrhu a vo výsledku sú doložky vybraných vplyvov vypracované formalisticky, bez reálnej výpovednej hodnoty. V tých lepších prípadoch poslanci pripoja viac-menej dostatočne vyplnenú doložku vybraných vplyvov, avšak využijú neaktuálne, zastarané verzie, respektíve existenciu prípadných vplyvov síce vyznačia, ale ich popis a charakteristika sú veľmi stručné a v drvivej väčšine absentujú príslušné analýzy vplyvov.

Takýto stav je obzvlášť nevyhovujúci s ohľadom na (podcenený) vplyv poslaneckých návrhov na podnikateľské prostredie.

Skutočnosť, že posudzovanie poslaneckých návrhov zákonov nie je pre poslancov Národnej rady povinné (rovnako ako nie je povinne legislatívne zakotvené pripomienkové konanie k poslaneckým návrhom zákonov), považujú podnikateľské zväzy za najväčšiu bariéru transparentnosti v slovenskej legislatíve. Poslanecké návrhy zákonov predstavujú nepredvídateľné legislatívne zmeny, ktoré majú zásadný vplyv na podnikateľské prostredie rovnako ako aj na konkurencieschopnosť krajiny.

Riešením vyššie opísaných problémov by mohla byť harmonizácia pravidiel skrz Jednotnú metodiku na posudzovanie vybraných vplyvov, tzn. vytvorenie normatívneho rámca, v ktorom by museli túto jednotnú metodiku akceptovať a zohľadňovať všetci aktéri disponujúci legislatívnou iniciatívou (poslanci a výbory Národnej rady, ako aj Vláda).

Takéto riešenie však v súčasnosti naráža na niekoľko komplikácií. V prvom rade je nutné vychádzať z normatívnej povahy Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov – táto bola prijatá uznesením Vlády.¹⁰

Uznesenia Vlády sú vo všeobecnosti definované ako interný normatívny akt riadenia, adresovaný členom Vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy, pričom nemajú povahu všeobecne záväzného právneho predpisu. Zároveň platí, že nimi nie je možné rozširovať právomoc štátneho orgánu (tzn. ani Vlády nad rámec kompetencií určených ústavou a/alebo zákonom). Túto klasifikáciu potvrdil aj Ústavný súd, ktorý (vo vzťahu k Legislatívnym pravidlám vlády, ktoré sú takisto schvaľované uznesením Vlády): *„Uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia, adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy. Jeho účelom je určiť podmienky, ktoré majú dodržiavať jednotlivé ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy pri príprave a predkladaní návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov na rokovanie vlády. Z legislatívnych pravidiel vlády však nevznikajú žiadne subjektívne práva ani povinnosti osobám stojacim mimo štruktúry štátnej správy, resp. výkonnej moci, na ktorej vrchole vláda stojí (čl. 108 ústavy). Význam legislatívnych pravidiel spočíva jednak v tom, že nimi vláda jednotlivým ministerstvám a iným ústredným orgánom štátnej správy, ktoré sú v zmysle citovaného § 37 zákona o činnosti vlády zodpovedné za legislatívnu úpravu vecnej problematiky v ich pôsobnosti, vymedzuje podmienky, za ktorých sa nimi pripravené návrhy dostanú na rokovanie vlády. Jednotlivé rezorty sa vystavujú riziku, že vláda odmietne prerokovať návrh zákona pripravený v rozpore s nimi.“*¹¹

Vzhľadom na vyššie vymedzenú povahovú črtu uznesení Vlády, **nie je možné** bez ďalších príslušných relevantných zákonných úprav **rozšíriť pôsobnosť a záväznosť** Jednotnej metodiky aj na poslanecké návrhy zákonov. Nutnou podmienkou vytvorenia takejto povinnosti je úprava ustanovení zákona o tvorbe právnych predpisov. Ustanovenie § 2 ods. 3 tohto zákona (zákona o tvorbe právnych predpisov) je splnomocňujúcou, delegačnou normou, na základe ktorej je vytvorená právomoc Vlády¹² prijať uznesenie, ktorým sa upravia podrobnosti o procese tvorby právnych predpisov. Práve na základe tejto normy mohla Vláda prijať svoje

¹⁰ Aktuálna verzia bola schválená uznesením Vlády č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia Vlády č. 513 zo 16. septembra 2015, uznesenia Vlády č. 76 z 24. februára 2016, uznesenia Vlády č. 234 z 5. mája 2021, uznesenia Vlády č. 383 z 8. júna 2022.

¹¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 514/2012.

¹² § 2 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov: „Podrobnosti o procese tvorby právnych predpisov, o predbežnej informácii a legislatívno-technické pokyny zabezpečujúce systematickú a formálno-právnu jednotnosť právnych predpisov do ich podania Národnej rade Slovenskej republiky ustanoví vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) svojím uznesením. Toto uznesenie je pre predkladateľa právneho predpisu (ďalej len „predkladateľ“) záväzné.“

legislatívne pravidlá, ako aj Jednotnú metodiku. V zmysle § 1 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov sa však ustanovenia § 2 ods. 3 daného zákona nevzťahujú na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo **poslanec Národnej rady Slovenskej republiky**. V dôsledku tejto „výluky“ nie je Vláda oprávnená vydávať pravidlá, ktoré by v súvislosti s legislatívnym procesom zaväzovali poslancov Národnej rady. Zúžením alebo úplným odstránením tejto výnimky by sa vytvorila normatívna (zákonná) možnosť na to, aby bola Jednotná metodika (ako aj Legislatívne pravidlá vlády) záväzná aj pre ostatné subjekty disponujúce legislatívnou iniciatívou. Odkaz na aplikáciu Jednotnej metodiky „vložený“ do zákona o rokovanom poriadku a/alebo do Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov by želaný výsledok nepriniesol, keďže takýto odkaz by nebolo možné vnímať ako splnomocňujúce ustanovenie, ktorým sa prizná Vláde možnosť zaväzovať iný subjekt.

Argumentačnú oporu pre takúto koncepčnú zmenu môžeme nájsť v inom rozhodnutí Ústavného súdu, v ktorom zhodnotil význam jednotnej legislatívnej techniky a jednotného spôsobu uplatňovania jej pravidiel: *„Aj keď legislatívne pravidlá tvorby právnych predpisov nemajú všeobecnú záväznosť, t. j. nie sú právnym predpisom, obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej (zabezpečujúcej) určitú systematickú a systémovú formálno-právnu jednotnosť a konzistentnosť nášho právneho poriadku.“*¹³

Okrem nedostatku pri zohľadňovaní vplyvu poslaneckých návrhov zákonov je možné identifikovať aj nasledovné vecné problémy:

- poslanecké návrhy zákonov sú častokrát „spontánne“, tzn. nie sú vopred avizované a diskutované s iným (odborným) subjektom; zároveň môžu prinášať nekonceptné zmeny, na ktoré nie je regulované prostredie pripravené; tieto návrhy sú v mnohých prípadoch vytrhnuté z kontextu meneného zákona, resp. súvisiacich zákonov, čím môžu vyvolať potrebu ďalších legislatívnych zmien („efekt snehovej gule“);
- absencia stanoviska Vlády a nevykonané MPK – v dôsledku toho, že tento proces nemusí „prebehnúť“ ku každému poslaneckému návrhu, môžu ostať aj zásadné legislatívne návrhy neposúdené zo strany relevantných rezortných ministerstiev,
- ak aj bolo realizované MPK, pripomienky „vznesené“ v rámci tohto procesu nebývajú akceptované z dôvodu, že ide o „poslanecký návrh“ (argument „parlamentným suverénom“);
- konzultácie (ak nejaké sú) nie sú vykonávané transparentne, prejavuje sa silný vplyv lobingových skupín; odborná verejnosť nemá možnosť konzultovať a vyjadriť sa;

¹³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 126/07

- nie je dostatočná informovanosť o benefitoch/negatívach navrhovaných regulácií predkladaných formou poslaneckých návrhov.

3.2 Negatívne externality pri podávaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zákonov v rámci II. čítania

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy podľa zákona o rokovacom poriadku musia byť „*písomné, riadne sformulované a odôvodnené*“; iné náležitosti, ktoré by tieto návrhy mali spĺňať, rokovací poriadok neustanovuje. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy teda nemusia obsahovať zhodnotenie vplyvov. Navyše, často bývajú podané na poslednú chvíľu a bez potrebnej odbornej diskusie. V praxi sa veľmi často stáva, že práve pozmeňujúce a doplňujúce návrhy majú zásadné vplyvy nielen na rozpočet, ale aj na podnikateľské prostredie a ďalšie sledované oblasti.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy je možné podávať i vo fáze rokovaní výborov (II. čítanie); v tejto fáze je však pravdepodobne viac priestoru na podrobnejšie preskúmanie takýchto návrhov z hľadiska ich možného vplyvu. Naproti tomu, ak sú tieto návrhy podané (neskôr) až počas rokovania v pléne Národnej rady (takisto v II. čítaní), tak sú častokrát tieto doplňujúce a pozmeňujúce návrhy dodané (tendenčne a cielene) tesne pred hlasovaním o nich.¹⁴

Za účelom eliminácie schválenia takýchto návrhov bez náležitého posúdenia ich možných vplyvov je nevyhnutné, aby pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené poslancami v druhom čítaní v Národnej rade obsahovali okrem riadneho odôvodnenia i riadne posúdenie ich vplyvov (optimálne analogicky/primerane k rozsahu v zmysle Jednotnej metodiky).

V záujme čo najlepšieho uchopenia zmien vo výslednom znení oproti pôvodnému návrhu je žiaduce poznať všetky pozmeňujúce návrhy, ktoré boli počas parlamentného prerokovania vznesené poslancami a predovšetkým poznať odôvodnenia týchto pozmeňovacích návrhov.

Ďalšou problematickou situáciou je, ak pozmeňujúci návrh ovplyvní účelnosť, účinnosť a efektivitu regulácie spôsobom, ktorý je v rozpore s pôvodným zámerom predkladateľa (napríklad Vlády). V takomto prípade ide o vážny problém, ktorý je citlivo vnímaný zo strany verejnosti a podnikateľov. Takéto návrhy so sebou často prinášajú aj vplyvy (napr. na podnikateľské prostredie), ktoré nie sú nijakým spôsobom zanalyzované a teda prostredie sa na ne nemôže adekvátne pripraviť. V tomto prípade môžu byť odhady a očakávané vplyvy, ktoré v návrhu „načrtoľ“ pôvodný predkladateľ, po prijatí právneho predpisu, ktorý bol skrz pozmeňujúce a doplňujúce návrhy modifikovaný, diametrálne odlišné.

¹⁴ Zákon o rokovacom poriadku umožňuje skrátenie lehoty 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich zákonov, ak o to požiada gestorský výbor alebo spravodajca.

3.3 Fenomén legislatívnych „prílepkov“

Legislatívne „prílepky“ sú tzv. nepriame novelty nesúvisiacich právnych predpisov. Jeden zo základných princípov právneho štátu je princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok. Spôsob novelizácie, keď sa jedným zákonom súčasne mení viacero zákonov, ktoré navzájom bezprostredne obsahovo nesúvisia a nie je medzi nimi obsahová a systematická väzba, nie je v súlade s princípom právnej istoty, ani s princípom predvídateľnosti zákona a jeho zrozumiteľnosti.

V rámci legislatívnej praxe sa takýto postup považoval odjakživa za negatívny, vzhľadom na jeho deformačné účinky, a po prijatí zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa táto praktika aj normatívne zakázala. V zmysle § 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov platí, že návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona.

Prijatím tohto ustanovenia sa prekonal formálne vnímanie tvorby práva v tom, že jedným právnym predpisom možno novelizovať akýkoľvek iný právny predpis rovnakej právnej sily. Zo zásady predvídateľnosti zákona, jeho zrozumiteľnosti a vnútornej bezrozpornosti ako zásady materiálneho právneho štátu vyplýva, že formálne zasahovanie do obsahu zákona iným bezprostredne a vecne nesúvisiacim zákonom, s ktorým nie je obsahovo a vecne previazaný, má za následok zneprehľadňovanie právneho poriadku. Takýto postup je nielen neústavný, ale je v rozpore aj so zásadami legislatívneho procesu a jeho zmyslom.¹⁵

Napriek uvedenému normatívnemu zákazu fenomén legislatívnych „prílepkov“ naďalej v praxi funguje a v mnohých ohľadoch deformuje právny systém zvyšovaním jeho neprehľadnosti.

3.4 Riziká spojené so skráteným legislatívnym konaním

Lehoty ustanovené rokovacím poriadkom sa neuplatňujú v prípade, ak národná rada rozhodne o prerokovaní návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní. Ide o procedúru, ktorá umožňuje v krátkom čase schváliť návrh zákona. Neuplatňujú sa časové lehoty, ktoré ustanovuje rokovací poriadok v súvislosti s rokovaním o návrhu zákona. Poslanci môžu na návrh Vlády rozhodnúť, že budú rokovať o návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní, len ak si to vyžadujú mimoriadne okolnosti, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, alebo keď to tak vyžaduje rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti.

Podmienky pre skrátené legislatívne konanie uvedené v § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku sú kombináciou formálnej, alternatívne určenej podmienky. S týmito alternatívnymi

¹⁵ SVÁK, Ján, SURMAJOVÁ, Žaneta, BALOG, Boris: Komentár k zákonu č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 76.

podmienkami sa spája materiálna podmienka, ktorá vyžaduje existenciu mimoriadnych okolností. Vo vzťahu k týmto podmienkam je potrebné predovšetkým konštatovať, že ide o nie presne definované pojmy, ktorých interpretácia sa musí vnímať vo svetle aktuálnej situácie podmienok. Pojmy definované ako podmienky pre skrátené legislatívne konanie nevyhnutne vyžadujú akceptáciu širokej miery úvahy Národnej rady o ich splnení, pričom tieto pojmy nie sú zákonom o rokovacom poriadku definované. Uvedená interpretačná otázka spadá do procedurálnej autonómie Národnej rady, tzn. posúdenie splnenia podmienok na uskutočnenie skráteného legislatívneho konania je na rozhodnutí Národnej rady.

Uvedené však neznamená, že úvaha/posúdenie Národnej rady je bezbrehé, nelimitované. Ústavný súd už v minulosti uviedol, že „*porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe teda spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu národnou radou, pričom je potrebné, aby už samotné porušenie legislatívnej procedúry malo priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona, a to najmä ako dôsledok hrubého a svojvoľného porušenia pravidiel zákonodarného procesu národnou radou (PL. ÚS 26/2019).*“

Z vecného hľadiska je jedným z najväčších defektov skráteného legislatívneho konania eliminácia relevantnej diskusie a jeho nevyspytateľnosť. V tomto ohľade môže byť výsledok takéhoto konania spojený s rovnakými negatívnymi externalitami, ako poslanecké návrhy zákonov.

3.5 Nedostatky kooperácie medzi poslancami NR SR a vládou SR

Problémy, ktoré vznikajú pri tvorbe a predkladaní poslaneckých návrhov zákonov sú podmienené aj vzťahom Národnej rady a Vlády. V čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády, s názvom “Príprava stanoviska vlády k poslaneckému návrhu zákona,” sú vymedzené nasledovné problematické pravidlá pre vzájomnú “interakciu” Národnej rady a Vlády:

- predseda Národnej rady nemusí vždy požiadať ministerstvá o stanovisko k poslaneckému návrhu zákona;
- ak aj predseda Národnej rady požiada príslušného člena vlády o stanovisko, ten nemusí pýtať stanovisko od iných ministerstiev [tzn. nemusí sa, resp. sa neuskutoční medzirezortné pripomienkové konanie (ďalej len “MPK”)],
- ak sa MPK uskutoční, trvá 7 dní (bežné/vládne zákony majú túto lehotu 15 dní), pričom k prípadným zásadným pripomienkam sa rozporové konanie neuskutočňuje a rozpor, ak trvá, sa len uvedie v predkladacej správe. Vyhodnotenie MPK sa nevykonáva.

Zo sumarizácie obsahu čl. 31 Legislatívnych pravidiel teda vyplýva, že:

- v súčasnosti neexistuje žiadna povinnosť, resp. formálny postup, ktorý by prikazoval predsedovi Národnej rady poslať materiál členovi vlády na stanovisko;

- neexistuje žiadna povinnosť ani formálny postup pre príslušného člena vlády, aby uskutočnil MPK. Toto je dôsledkom časového deficitu - krátkeho obdobia medzi I. a II. čítaním (30 dní), v rámci ktorých člen vlády musí pripraviť materiál vrátane svojho stanoviska do MPK, toto MPK realizovať, vyhodnotiť zásadné pripomienky (ak boli vznesené) a doručiť stanovisko do Národnej rady.

4. Návrh zmien (de lege ferenda)

4.1 Princípy dobrej tvorby legislatívy

Legislatívu vnímané ako tvorivú činnosť, pričom o variáciách legislatívy možno hovoriť v rovine legislatívy „ako umenia, legislatívy ako remesla a legislatívy ako vedy, pričom tieto pohľady nie sú izolované, ale úmerne prepojené.“¹⁶

S cieľom skĺbiť tieto aspekty a optimalizovať ich v legislatívnom konaní, je možné vymedziť niekoľko nosných pilierov, ktoré označujeme ako princípy dobrej tvorby legislatívy:

- **otvorenosť** – zákony by mali byť prijímané a schvaľované v otvorenom režime, tzn. verejnosti na „očiach“;
- **diskusia** - k návrhom zákonom musí byť umožnená dostatočná diskusia;
- **predvídateľnosť** – nové normatívne pravidlá nemôžu byť pre adresátov nečakané a prekvapivé, ale musia byť výsledkom transparentného legislatívneho procesu;
- **stabilita** – zmeny existujúcich právnych pravidiel, ako aj prijímanie úplne nových pravidiel musia byť výsledkom spoločenského konsenzu s atribútom istoty, a to až po zohľadnení všetkých následkov prijatia takýchto pravidiel. „Impulzívna“ legislatíva má potenciál pôsobiť na normatívny systém deštruktívne.

4.2 Vymedzenie odporúčaní na koncepčné úpravy a zmeny

Ešte predtým ako sa vymedzia odporúčania na koncepčné úpravy a zmeny, ktoré predstavujú riešenia načrtnutých problémov, je potrebné a nevyhnutné venovať pozornosť skutočnosti, že počas písania tejto metodiky došlo k prijatiu novely zákona 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 „novela“). Predmetná novela bola predložená do podateľne Národnej rady vo forme poslaneckého návrhu zákona ako tlač 1412, počas druhého čítania k nej boli predložené a schválené dva pozmeňujúce a doplňujúce návrhy a následne po hlasovaní v treťom čítaní bola ako celok schválená uznesením Národnej rady č. 2178 zo dňa 30.3.2023 na 88. schôdzi Národnej rady. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšla pod číslom 133/2023 Z. z., je účinná od 1. mája 2023.

Kľúčovou skutočnosťou tejto novely je zmena § 2 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, na základe ktorej sa zúžil okruh ustanovení zákona, ktoré sa dovtedy nevzťahovali na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor alebo poslanec. Inými slovami napísané, určité ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov, ktoré sa **dovtedy vôbec nevzťahovali** na návrhy zákonov predkladaných poslancami či výbormi, sa po schválení

¹⁶ Balog, B.: *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v SR*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. str. 17.

novely **vyt'ahujú**. V odôvodnení je uvedené, že lepšia tvorba práva si vyžaduje prísnejšie podmienky aj na kvalitu legislatívnych návrhov predkladaných poslancami alebo výbormi. Preto sa spresnilo, že tieto legislatívne návrhy musia mať tiež za cieľ (rovnako ako vládne návrhy zákonov) prijatie ústavného zákona alebo zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami SR a že musia byť splnené požiadavky na jazyk právneho predpisu, obsah právneho predpisu, systematiku členenia právneho predpisu, novelizáciu právneho predpisu až na niektoré výnimky, a tiež niektoré náležitosti právneho predpisu.

Dôležitú zmenu predstavuje aj novela § 7 zákona o tvorbe právnych predpisov, v zmysle ktorej aj k legislatívnym návrhom poslancov a výborov je potrebné vypracovať dôvodovú správu a doložku vybraných vplyvov, **nie však analýzy vplyvov**. Prvýkrát sa vytvoril zákonný predpoklad na dokladanie doložiek vybraných vplyvov ako obligatórnu súčasť dôvodovej správy poslaneckých návrhov zákonov. Je pravdou, že poslanci aj v minulosti vypracovávali doložky vybraných vplyvov, ale bolo to len na základe akéhosi zvyku bez povinnosti uvedenej v príslušnom právnom predpise. Obsah a výpovedná hodnota doložiek vybraných vplyvov predkladaných poslancami bola a je na nižšej úrovni ako doložky vybraných vplyvov u vládnych návrhov zákonov vypracovaných podľa jednotnej metodiky, preto jedným z cieľov predkladanej metodiky je zjednotiť, resp. aspoň priblížiť tieto dva typy doložiek vybraných vplyvov.

Nová právna úprava definovala sedem kategórií vplyvov, ktoré sa skúmajú pri každom dopade predkladaného legislatívneho návrhu. Doložka vybraných vplyvov (u vládnych aj poslaneckých návrhov zákonov) obsahuje v zmysle § 7 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov predpokladané vplyvy návrhu právneho predpisu, a to najmä:

- a) vplyvy na rozpočet verejnej správy,
- b) vplyvy na manželstvo, rodičovstvo, rodinu a deti,
- c) vplyvy na podnikateľské prostredie vrátane ich vyčíslenia,
- d) sociálne vplyvy,
- e) vplyvy na životné prostredie,
- f) vplyvy na informatizáciu spoločnosti,
- g) vplyvy na služby verejnej správy pre občana.

V dôsledku predloženia pozmeňujúcich návrhov k novele sa otvoril aj rokovací poriadok a zaviedla sa povinnosť súčinnosti ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov formou zaslania potrebných podkladov. V praxi by to malo vyzeráť tak, že poslanec pred vypracovaním doložky vybraných vplyvov kontaktuje napr. príslušné ministerstvo so žiadosťou o zaslanie pokladov, aby vedel kvantifikovať vplyv na podnikateľské prostredie.

Nemenej dôležitú zmenu predstavuje aj § 19 ods. 6 novely, v zmysle ktorého právny predpis, ktorý má podľa doložky vybraných vplyvov vplyv na podnikateľské prostredie, môže

nadobudnúť účinnosť len 1. januára alebo 1. júla príslušného kalendárneho roka, pričom pri stanovení dátumu nadobudnutia jeho účinnosti sa dbá na to, aby bola zabezpečená primeraná legisvakancia podľa odseku 5 (tzn. aby medzi vyhlásením právneho predpisu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a dňom nadobudnutia jeho účinnosti uplynulo najmenej 15 dní). Pod pojmom „vplyv návrhu právneho predpisu na podnikateľské prostredie“ sa rozumie vplyv pozitívny a/aj/alebo negatívny, tzn. akýkoľvek vplyv, čo je v súlade s dlhodobou požiadavkou podnikateľského prostredia na väčšiu stabilitu právneho prostredia a zákonov schvaľovaných parlamentom.

Z predmetného ustanovenia sa v dôsledku prijatia pozmeňujúceho návrhu k novele ustanovili opodstatnené, objektívne formulované výnimky. Ustanovenie o dni nadobudnutia účinnosti právneho predpisu (1. január alebo 1. júl) sa nemusí uplatniť, ak:

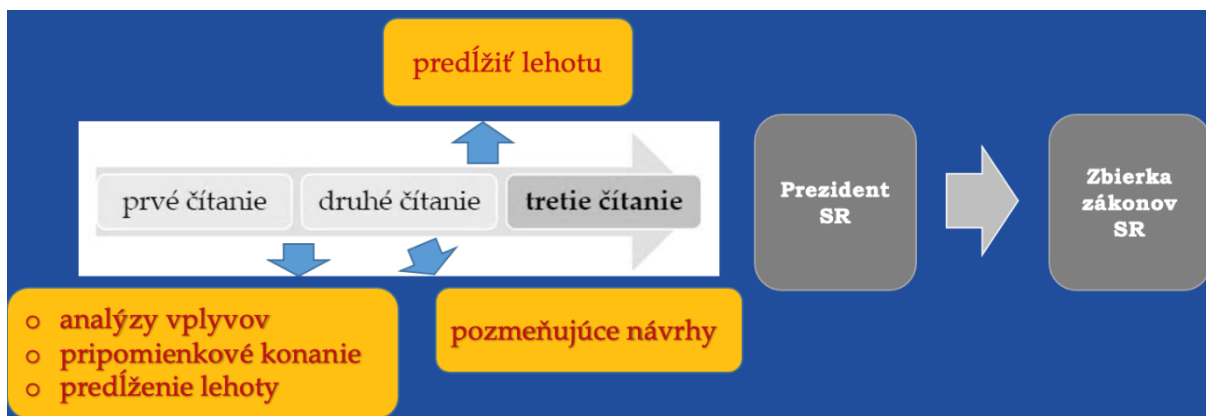
- a) návrhu zákona Národná rada Slovenskej republiky rozhodla, že ho prerokuje v skrátanom legislatívnom konaní,
- b) právne záväzný akt Európskej únie, ktorý si vyžaduje implementáciu, nadobúda účinnosť alebo sa má uplatňovať k inému dňu, ako by mal nadobudnúť účinnosť právny predpis podľa prvej vety,
- c) medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, si vyžaduje implementáciu k inému dňu, ako by mal nadobudnúť účinnosť právny predpis podľa prvej vety,
- d) ide o návrh ústavy alebo návrh ústavného zákona,
- e) ide o návrh zákona o štátnom rozpočte,
- f) ide o návrh právneho predpisu, ktorý má podľa doložky vybraných vplyvov pozitívne sociálne vplyvy alebo pozitívne vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu a iný deň nadobudnutia účinnosti právneho predpisu ako deň nadobudnutia účinnosti podľa prvej vety je uvedený v spoločnom stanovisku z plenárneho zasadnutia Hospodárskej a sociálnej rady Slovenskej republiky,
- g) ide o zákon vrátený prezidentom, ktorý bol prerokovaný v skrátanom legislatívnom konaní.

Aby nedošlo k obchádzaniu pravidla o dni nadobudnutia účinnosti napríklad tým, že poslanec uvedie, že návrh zákona nemá žiadny vplyv na podnikateľské prostredie a v skutočnosti ho má, zaviedlo sa pravidlo, že návrh zákona treba vždy vopred prerokovať s Ministerstvom hospodárstva SR z hľadiska vplyvu na podnikateľské prostredie; súčasťou stanoviska Ministerstva hospodárstva SR k návrhu zákona je aj vyčíslenie vplyvov. Podľa stanoviska Ministerstva hospodárstva SR k vplyvu na podnikateľské prostredie je navrhovateľ povinný upraviť účinnosť právneho predpisu.

Možno skonštatovať, že schválením novely zákona o tvorbe právnych predpisov a rokovacieho poriadku popísaných vyššie došlo k posunu pri posudzovaní vplyvov legislatívnych návrhov, najmä tým, že doložka vybraných vplyvov sa obligatórne dokladá ku každému legislatívnemu návrhu, pričom zákon ustanovuje jednotlivé oblasti vplyvov, ktoré treba posúdiť. S cieľom

unifikovať doložky vybraných vplyvov je určite žiaduce čím skôr prijať jednotný formát/šablónu/vzor/formulár doložky vybraných vplyvov, ktorú by používali všetci poslanci.

Odhliadnuc od schválenej novely, na základe identifikovaných problémov v predošlých kapitolách tejto metodiky je možné vymedziť súbor odporúčaných legislatívnych zmien, ktoré sú premietnuté v prílohe č. 1 vo forme paragrafového znenia legislatívneho návrhu. Návrhy *de lege ferenda* vstupujú najmä do týchto častí legislatívneho procesu:



Štandardný legislatívny proces pozostáva z troch čítaní, ak je návrh zákona schválený, podpisuje ho predseda Národnej rady, predseda vlády, prezident (ka) SR a v prípade nevyužitia práva veta prezidenta SR, návrh zákona sa vyhlasuje v Zbierke zákonov SR. Zmeny na koncepčné úpravy je vhodné spraviť v čase medzi prvým a druhým čítaním a v samotnom druhom čítaní, resp. medzi druhým a tretím čítaním. Zmeny sa dotýkajú:

1. Analýzy vplyvov:

Pri vládnych návrhoch sa v prípade identifikovania pozitívneho alebo negatívneho vplyvu (alebo pozitívneho a negatívneho vplyvu zároveň) legislatívneho návrhu na niektorú z oblastí vplyvov vypracovávajú aj podrobnejšie analýzy vplyvov v zmysle Jednotnej metodiky. Doložky a analýzy vplyvov sa predkladajú ako súčasť dôvodovej správy. V prípade poslaneckých návrhov zákonov sa analýzy vplyvov nevypracovávajú. Vypracovanie príslušnej analýzy môže byť za určitých podmienok pomerne náročné a objektívne nemožno od poslancov očakávať, že by si ich vo vlastnej réžii dokázali, resp. mohli správne vyplniť; je potrebné, aby sa tak dialo v súčinnosti s príslušným ministerstvom. Pri koncipovaní potrebných zmien však je potrebné brať na zreteľ ústavou garantované právo zákonodarnej iniciatívy, ktoré sa predkladanými úpravami a zmenami nesmie obmedziť, ale súčasne naplniť ambíciu tejto metodiky v kontexte zvýšenia kvality poslaneckých legislatívnych návrhov.



Navrhuje sa, aby analýzy vplyvov boli súčasťou dôvodovej správy návrhu zákona rovnako ako napríklad doložka zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie či doložka vybraných vplyvov. Súčasne sa navrhuje, aby analýzy vplyvov predkladal poslanec až v prípade, že Národná rada sa uznesie, že jeho návrh zákona prerokuje v druhom čítaní a predseda Národnej rady ho bude posilať Vláde na zaujatie stanoviska a pôjde do pripomienkového konania; tu môžu nastať dve situácie:

- a) poslanec Národnej rady predloží analýzu vplyvov už pri podaní návrhu zákona do podateľne Národnej rady – v takom prípade je celý proces rýchlejší, pretože predseda Národnej rady zašle návrh zákona po jeho schválení v 1. čítaní Vláde na zaujatie stanoviska;
- b) poslanec Národnej rady nepredloží analýzu vplyvov pri podaní návrhu zákona do podateľne Národnej rady – v takom prípade predseda Národnej rady najskôr určí lehotu na doplnenie analýzy vplyvov, pričom poslanec Národnej rady môže požiadať aj o predĺženie tejto lehoty, ktorej predseda Národnej rady vyhovie a až následne, keď je návrh zákona kompletný, zasiela ho predseda Národnej rady Vláde na zaujatie stanoviska.

Je taktiež potrebné zakotviť aj povinnú súčinnosť ministerstva a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pri vypracovaní analýzy vplyvov. Novela z 30. marca 2023 zakotvila povinnú súčinnosť ministerstva a ostatných ústredných orgánov štátnej správy len pri vypracovaní doložiek vybraných vplyvov formou zaslania pokladov; pre účely predkladanej koncepcnej zmeny to nie je dostačujúce. Navrhuje sa tiež, aby sa analýzy vplyvov predkladali aj pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch, a to v prípade, že pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy predpokladajú vplyvy a sú vypracované v súčinnosti s ministerstvom. Inými slovami povedané, ak pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy vplyvy nemajú, analýzy sa nedokladajú. Vychádza sa z predpokladu, že tak ako pozmeňujúci návrh dokáže zmeniť paragrafové znenie návrhu zákona, tak sa dokážu zmeniť aj vplyvy navrhovanej právnej úpravy, preto je žiaduce tieto vplyvy aktualizovať či nanovo kvantifikovať.

2. Pripomienkové konanie:

Ako už bolo spomenuté, absencia pripomienkového konania k poslaneckým návrhom zákonov a nemožnosť ich posúdenia zo strany verejnosti považujú podnikateľské zväzy za najväčšiu bariéru transparentnosti v slovenskej legislatíve.



Navrhuje sa, aby pripomienkové konanie bolo povinné pre všetky návrhy zákonov predkladané poslancami či výbormi vtedy, ak sa Národná rada uznesie, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní. Zámerom takto koncipovanej úpravy je „preriediť“ množstvo legislatívnych návrhov, ktoré sa predkladajú do Národnej rady, často len z dôvodu marketingových cieľov či politických pohnútok bez reálnej šance na schválenie návrhu zákona ako celku. Preto, na rozdiel od vládnych návrhov zákonov, u ktorých pripomienkové konania prebieha ešte pred ich podaním do podateľne Národnej rady sa určuje, že poslanecké návrhy zákonov sa predkladajú do pripomienkového konania až po ich schválení v prvom čítaní (nie pred predložením do prvého čítania). Pripomienkové konanie sa uskutočňuje na portáli Slov-lex, pričom sa navrhuje, aby jeho dĺžka bola štandardne 15 pracovných dní, nie ako v súčasnosti 7 pracovných dní. V zmysle čl. 31 ods. 2 Legislatívnych pravidiel vlády je možné už v súčasnosti predložiť poslanecký návrh zákona do pripomienkového konania, je to však fakultatívne a skrátené pripomienkové konanie, ktoré nevykazuje znaky „klasického“ medzirezortného pripomienkového konania.

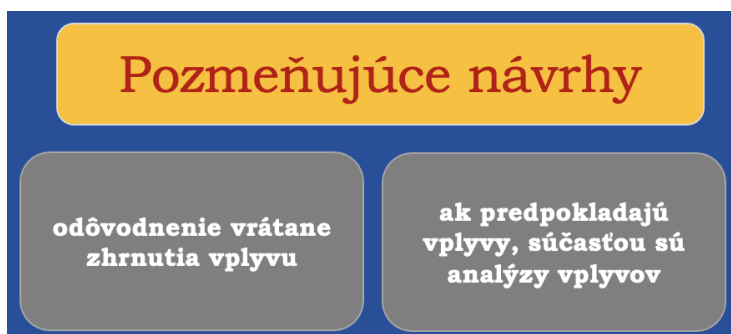
Čo sa týka vyhodnotenia pripomienkového konania, navrhuje sa, aby sa vyhodnocovali len zásadné pripomienky. Ponecháva sa úprava, v zmysle ktorej sa rozporové konanie nevykonáva. Z pripomienok uplatnených v pripomienkovom konaní môže poslanec vypracovať pozmeňujúci alebo dopĺňujúci návrh. Ak poslanec pripomienke vyhovie, vyhodnotenie pripomienkového konania je písomné. Ak poslanec pripomienke nevyhovie, je povinný túto pripomienku prekonzultovať.

Zavádza sa, aby sa stanovisko o pripomienkovom konaní stalo súčasťou spoločnej správy výborov, ktorá sa doručuje všetkým poslancom Národnej rady a zverejňuje sa na webovom sídle Národnej rady. Toto stanovisko o pripomienkovom konaní obsahuje sumarizáciu pripomienkového konania, informáciu o dodržaní procesu, či boli pripomienky zapracované do pozmeňujúceho návrhu alebo či boli odkonzultované.

3. Pozmeňujúce návrhy:

Podľa § 29 ods. 1 rokovacieho poriadku poslanec môže v rozprave podať k prerokúvanej veci pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré musia byť vyhotovené písomne a riadne sformulované. Analogicky sa toto ustanovenie rokovacieho poriadku uplatňuje na podávanie pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov k návrhu zákona vo výbore. Právo podávať pozmeňujúce návrhy k návrhom zákonov počas parlamentnej rozpravy či na výboroch vyplýva ako forma zákonodarnej iniciatívy z práva zákonodarnej iniciatívy.

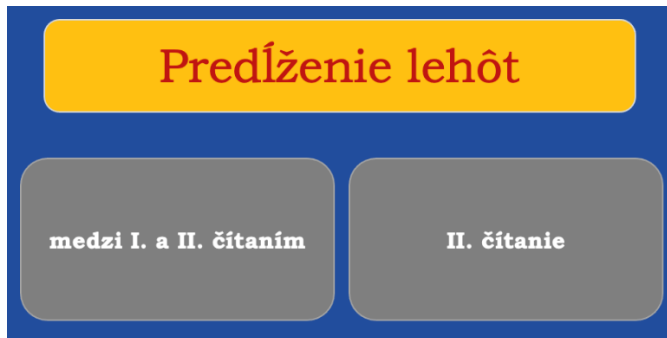
Pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy sa podávajú v druhom čítaní, a to buď vo fáze rokovania výborov Národnej rady alebo v pléne Národnej rady. Stáva sa pomerne často, že pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy menia pôvodnú filozofiu návrhu zákona.



Z formulácie § 29 ods. 1 rokovacieho poriadku vyplýva, že stačí, ak pozmeňujúci návrh bude písomný a riadne sformulovaný. Právny predpis nevyžaduje, aby bol pozmeňujúci návrh odôvodnený alebo aby boli identifikované vplyvy pozmeňujúceho návrhu. Identifikovať, resp. zhrnúť vplyvy pozmeňujúceho návrhu (napr. na rozpočet verejnej správy, podnikateľské prostredie, informatizáciu spoločnosti, a pod.) je možné aj písomne bez potreby dokladania doložky vybraných vplyvov. V prípade, že pozmeňujúci návrh predpokladá vplyvy, súčasťou sú príslušné analýzy vplyvov. Vychádza sa z predpokladu, že tak ako pozmeňujúci návrh dokáže zmeniť paragrafové znenie návrhu zákona, tak sa dokážu zmeniť aj vplyvy navrhovanej právnej úpravy, preto je žiaduce tieto vplyvy aktualizovať či nanovo kvantifikovať.

4. Predĺženie lehôt:

Predĺženie lehôt vyplýva z navrhovaných zmien a úprav. Dlhodobou je ambíciou viacerých politikov či legislatívcov stíšiť legislatívny proces a predĺžiť jeho trvanie za účelom jeho skvalitnenia.



Predĺženie lehôt legislatívneho procesu sa navrhuje najmä medzi prvým a druhým čítaním a počas druhého čítania, resp. medzi druhým a tretím čítaním. Lehotu medzi prvým a druhým čítaním je potrebné predĺžiť z dôvodu obligatórneho pripomienkového konania a z dôvodu dokladania analýz vplyvov. V druhom čítaní sa ako problematická javí 48 hodinová lehota pri podaní pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, o skrátaní ktorej rozhodne Národná rada bez rozpravy na žiadosť gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu (§ 83 ods. 4 rokovacieho poriadku). Z poznatkov praxe je možné uviesť, že takmer vždy sa táto lehota skracuje, čo nie je v súlade s požiadavkou na zvýšenie transparentnosti legislatívneho procesu a možnosť oboznámenia verejnosti s pripravovanými zmenami.

Navrhuje sa niekoľko alternatív:

- vždy ponechať 48 hodinovú lehotu, čiže zrušiť možnosť jej skrátenia,
- predĺžiť lehotu na 30 dní v prípade, že je podaný pozmeňujúci návrh, resp. ustanoviť, že hlasovanie o pozmeňujúcom návrhu sa uskutoční až na ďalšej schôdzi Národnej rady,
- predĺžiť lehotu na 30 dní v prípade, že je podaný pozmeňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy, resp. ustanoviť, že hlasovanie o pozmeňujúcom návrhu s predpokladanými vplyvmi sa uskutoční až na ďalšej schôdzi Národnej rady; v prípade podania pozmeňujúceho návrhu bez vplyvov sa ponechá 48 hodinová lehota (rozlišuje sa teda, či je podaný pozmeňujúci návrh s vplyvmi alebo bez vplyvov).

Inou možnosťou je zavedenie obligatórneho prerušenie rokovania o veci v druhom čítaní, ak poslanec podá pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy, a to až dovtedy, kým k nemu nezaujme stanovisko výbor určený národnou radou v lehote určenej národnou radou. Vychádza sa z predpokladu, že ak sa prijíma akákoľvek legislatívna zmena majúca vplyv na spoločnosť, je potrebné o nej diskutovať nielen v pléne Národnej rady, ale aj v „užšom kruhu“ na pôde výboru Národnej rady.

Ako ďalšou alternatívou sa javí možnosť predložiť každý pozmeňujúci návrh do pripomienkového konania. Pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh predkladaný do pripomienkového konania sa pripojí k návrhu zákona, o ktorom už prebehlo pripomienkové konanie a umožní sa uplatniť pripomienky k pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu. Na základe pripomienok uplatnených v pripomienkovom konaní môže poslanec zmeniť a doplniť svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh a odovzdať ho na zverejnenie na webovom sídle Národnej rady najneskôr do 3 dní od ukončenia pripomienkového konania; o pôvodnom pozmeňujúcom alebo doplňujúcom návrhu sa nehlasuje. Umožňuje sa teda vypracovať pozmeňujúci návrh k pozmeňujúcemu návrhu, čo súčasný rokovací poriadok nepozná.

Prílohy k metodike

Prekladaná metodika posudzovania vplyvov poslaneckých regulácií obsahuje dve prílohy.

Prílohou č. 1 je paragrafové znenie, ktoré predstavuje premietnutie vyššie popísaných koncepčných úprav a zmien do podoby legislatívneho návrhu.

Príloha č. 2 predstavuje vzor doložky vybraných vplyvov pre návrhy zákonov predkladaných poslancami a výbormi Národnej rady spolu s manuálom na jeho vyplňanie.

V dôsledku už spomínanej neželanej duality legislatívnych pravidiel nie je možné „prikázať“ poslancom, aby používali doložku vybraných vplyvov podľa jednotnej metodiky, ktorá sa používa u vládnych návrhov zákonov. Ak je jedným z cieľov metodiky unifikovať doložky vybraných vplyvov, potom je potrebné vytvoriť samostatný vzor doložky vybraných vplyvov pre poslancov Národnej rady a vložiť ho do Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, pričom „predlohou“ je doložka vybraných vplyvov v zmysle jednotnej metodiky.

Legislatívne pravidlá tvorby zákonov sa prijímajú uznesením Národnej rady, majú nižšiu právnu silu ako zákon a ich zmena nie je predmetom tejto metodiky.

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

VIII. volebné obdobie

Návrh

ZÁKON

z ... 2023,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa 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

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 77/1998 Z. z., zákona č. 86/2000 Z. z., zákona č. 138/2002 Z. z., zákona č. 100/2003 Z. z., zákona č. 551/2003 Z. z., zákona č. 215/2004 Z. z., zákona č. 360/2004 Z. z., zákona č. 253/2005 Z. z., nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 320/2005 Z. z., zákona č. 261/2006 Z. z., zákona č. 199/2007 Z. z., zákona č. 400/2009 Z. z., zákona č. 38/2010 Z. z., zákona č. 153/2011 Z. z., zákona č. 187/2011 Z. z., uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 191/2011 Z. z., uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 237/2011 Z. z., zákona č. 69/2012 Z. z., zákona č. 79/2012 Z. z., zákona č. 236/2012 Z. z., zákona č. 296/2012 Z. z., zákona č. 330/2012 Z. z., zákona č. 309/2013 Z. z., zákona č. 402/2013 Z. z.,

zákona č. 375/2015 Z. z., zákona č. 399/2015 Z. z., zákona č. 1/2017 Z. z., zákona č. 55/2017 Z. z., zákona č. 217/2018 Z. z., zákona č. 314/2018 Z. z., zákona č. 318/2018 Z. z., zákona č. 6/2019 Z. z., zákona č. 241/2020 Z. z., zákona č. 423/2020 Z. z., zákona č. 288/2021 Z. z., zákona č. 252/2022 Z. z. a zákona č. 133/2023 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 29 ods. 1 prvej vete sa za slovo „písomne“ vkladá čiarka a slová „odôvodnené vrátane zhrnutia vplyvu v súlade s doložkou vybraných vplyvov^{54a)}“.
2. V § 29 ods. 1 sa za prvú vetu vkladá nová druhá veta, ktorá znie: „Ak poslanec podá pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy, jeho súčasťou je analýza vplyvov^{54a)} vypracovaná v súčinnosti s príslušným ministerstvom.“

Odôvodnenie k bodom 1 a 2:

V parlamentnej praxi sa stáva, že k niektorým návrhom zákonov sa v druhom čítaní podá viacero pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov, ktoré vo veľkej miere menia pôvodne predložený návrh zákona a predstavujú jeho komplexné zmeny. S cieľom dôkladne tieto zmeny identifikovať a analyzovať sa navrhuje, aby obligatórnou súčasťou každého pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu bolo odôvodnenie vrátane zhrnutia vplyvu, čo znamená, že pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh bude obdobne ako návrh zákona obsahovať aj zhodnotenie navrhovanej právnej úpravy na rozpočet verejnej správy, podnikateľské prostredie, životné prostredie, manželstvo, rodičovstvo, rodinu a pod.

Ak sa v pozmeňujúcom alebo doplňujúcom návrhu identifikuje pozitívny alebo negatívny vplyv na niektorú oblasť (rozumejú sa tým oblasti identické s oblasťami v doložke vybraných vplyvov ako napr. vplyv na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, a pod.), obdobne ako pri návrhu zákona je potrebné priložiť k pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu aj príslušné analýzy vplyvov. V takom prípade poslanec kontaktuje príslušné ministerstvo a v súčinnosti s ním vypracuje analýzy vplyvov.

Zo štatistických ukazovateľov vyplýva, že keď Vláda predloží návrh zákona do podateľne Národnej rady, je až 90% pravdepodobnosť, že takýto návrh zákona prejde všetkými tromi čítaniami a bude schválený. Vládne návrhy zákonov vypracúvajú ministerstvá či iné ústredné orgány štátnej správy, ktoré majú k dispozícii potrebné dáta na vypracovanie analýz vplyvov. Ak teda je potrebné zmeniť takto predložený návrh zákona formou pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, je možné dôvodne predpokladať, že sa tak deje v súčinnosti s príslušným ministerstvom či ústredným orgánom štátnej správy. Na základe vyššie uvedeného preto vypracovanie analýzy vplyvov k pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu nemožno vnímať ako oklieštenie poslaneckého práva vstúpiť do legislatívneho procesu, ale naopak, ako veľký krok k zvýšeniu prehľadnosti a kvality

legislatívneho procesu najmä v kontexte konkretizácie a špecifikácie dopadov navrhovaných zmien na praktické oblasti života.

3. V § 29 ods. 2 sa na konci pripája táto veta: „Prerokúvanie vecí sa preruší vždy, ak poslanec podá pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy, a to až dovtedy, kým k nemu nezaujme stanovisko výbor určený národnou radou v lehote určenou národnou radou.“.

Odôvodnenie:

Jedným z problémov pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov je ten, že ak sa nepodá vo fáze rokovania výborov (II. čítanie), tak sa podá počas rokovania v pléne NR SR, kam je doručený (často tendenčne a cielene) tesne pred hlasovaním o nich. Je nežiaduce, aby sa legislatívne zmeny s vplyvmi na podnikateľské prostredie, životné prostredie, rozpočet verejnej správy, rodinu a pod. prijímali na poslednú chvíľu bez možnosti diskusie. Navrhuje sa, aby sa okrem fakultatívneho prerušenia rokovania o veci pri podaní pozmeňujúceho návrhu (t.j. keď to poslanec alebo navrhovateľ môže navrhnúť), čo už rokovací poriadok pozná, zaviedlo obligatórne prerušenie rokovania o veci. Toto obligatórne (povinné) prerušenie rokovania nastane vždy, keď je podaný pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy. Následne zasadne výbor určený národnou radou, ktorý prijme k predmetnej veci stanovisko, a to v lehote, ktorú určí národná rada. Vychádza sa z predpokladu, že ak sa prijíma akákoľvek legislatívna zmena majúca vplyv na spoločnosť, je potrebné o nej diskutovať nielen v pléne Národnej rady SR, ale aj v „užšom kruhu“ na pôde výboru Národnej rady SR.

ALTERNATÍVA:

V § 29 sa za odsek 2 vkladá nový odsek 3, ktorý znie:

„(3) Ak poslanec podá pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy, prerokúvanie vecí sa preruší a pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh sa predloží do pripomienkového konania, ktoré sa vykonáva na portáli.^{33a)} Pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh predkladaný do pripomienkového konania sa pripojí k návrhu zákona, o ktorom už prebehlo pripomienkové konanie podľa § 70 ods. 4 a umožní sa uplatniť pripomienky k pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu. Na základe pripomienok^{33b)} uplatnených v pripomienkovom konaní môže poslanec zmeniť a doplniť svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh a odovzdať ho na zverejnenie na webovom sídle národnej rady najneskôr do 3 dní od ukončenia pripomienkového konania; o pôvodnom pozmeňujúcom alebo doplňujúcom návrhu sa nehlasuje.

Poznámky pod čiarou k odkazom 33a a 33b znejú:

33a) § 8 zákona č. 400/2015 Z. z.

33b) § 10 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z.“.

Doterajší odsek 3 sa označuje ako odsek 4.

Odôvodnenie:

Jedným z problémov pozmeňujúcich návrhov je ten, že ak sa nepodá vo fáze rokovania výborov (II. čítanie), tak sa podá počas rokovania v pléne NR SR, kam je doručený (často tendenčne a cielene) tesne pred hlasovaním o nich. Je nežiaduce, aby sa legislatívne zmeny s vplyvmi na podnikateľské prostredie, životné prostredie, rozpočet verejnej správy, rodinu a pod. prijímali na poslednú chvíľu takmer bez možnosti akejkoľvek diskusie a bez toho, aby verejnosť mala primeraný čas sa o nich dozvedieť ešte pred hlasovaním poslancov v II. čítaní či ich schválením v III. čítaní.

Transparentný a otvorený legislatívny proces predpokladá vyššiu mieru zapojenia verejnosti. Aj Ústavný súd vo svojom uznesení PL. ÚS 11/2012 zo 17. septembra 2014 uviedol, že jednou z kvalitatívnych požiadaviek v procese tvorby práva je princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s produktom parlamentnej procedúry (návrhom zákona). Na základe uvedeného sa navrhuje, aby všetky pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré predpokladajú vplyvy, prešli pripomienkovým konaním, kde pripomienkujúce subjekty majú možnosť vyjadriť k nim svoje pripomienky. Za týmto účelom bude potrebné zmeniť Legislatívne pravidlá tvorby zákonov, pričom sa predpokladá, že pripomienkové konanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bude trvať 7 dní.

Súčasne sa stanovuje možnosť vypracovať pozmeňujúci návrh k už podanému pozmeňujúcemu návrhu, čo súčasný rokovací poriadok nepozná. Lehota 3 dní na vypracovanie a predloženie pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu k už podanému pozmeňujúcemu alebo doplňujúcemu návrhu nemožno vnímať ako neprimerane krátku, pretože poslanec má možnosť vyhodnocovať pripomienky priebežne počas celého trvania pripomienkového konania. Upresňuje sa, že o pôvodnom pozmeňujúcom alebo doplňujúcom návrhu Národná rada SR už nehlasuje.

4. V § 68 ods. 3 prvej vete sa na konci bodka nahrádza bodkočiarkou a pripájajú sa slová: „Ak sa národná rada uzniesla, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní, návrh zákona obsahuje aj príslušnú analýzu vplyvov^{54a)}.“

Odôvodnenie:

Z aktuálnych štatistických ukazovateľov vyplýva, že poslanecké návrhy zákonov majú významný podiel na tvorbe legislatívy a zásadným spôsobom formujú normatívne regulačné prostredie. S rastúcim počtom schválených návrhov zákonov predkladaných poslancami

ide ruka v ruke požiadavka na zvyšovanie ich kvality, keďže sa stávajú súčasťou právneho poriadku SR rovnako ako vládne návrhy zákonov, ktoré podliehajú prísnejšiemu režimu.

S cieľom zvýšiť kvalitu poslaneckých návrhov zákonov sa rozširujú náležitosti návrhu zákona a určuje sa, že ak návrh zákona prejde prvým čítaním, obligatórnou súčasťou návrhu zákona do druhého čítania sa stávajú aj príslušné analýzy vplyvov. Analýzy vplyvov sa vypracovávajú vtedy, keď navrhovateľ v doložke vybraných vplyvov identifikuje pozitívne alebo negatívne vplyvy.

5. V § 68 ods. 3 druhej vete sa na konci pripájajú tieto slová: „a pri vypracovávaní analýzy vplyvov“.

Odôvodnenie:

Ustanovuje sa povinnosť poskytnúť súčinnosť ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy nielen pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov, ale aj pri vypracovávaní analýz vplyvov.

6. V § 69 ods. 1 sa za slovo „predkladaní“ vkladá čiarka a slovo „pripomienkovaní“.

Odôvodnenie:

V nadväznosti na zavedenie povinného predkladania návrhu zákona do pripomienkového konania je potrebné upraviť podrobnosti o pripomienkovaní v Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov.

7. V § 70 sa odsek 2 nahrádza odsekmi 2 až 5, ktoré znejú:

„(2) Ak návrh zákona neobsahuje príslušnú analýzu vplyvov (§ 68 ods. 3), predseda národnej rady určí navrhovateľovi lehotu na jej doplnenie. Navrhovateľ môže požiadať o predĺženie tejto lehoty, ktorej predseda národnej rady vyhovie. Ak navrhovateľ ani v tejto lehote nedoplní príslušnú analýzu vplyvov, predseda národnej rady postupuje podľa odseku 1.

(3) Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a národná rada sa uzniesla, že ho prerokuje v druhom čítaní a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti, predseda národnej rady je povinný doručiť návrh zákona vláde a požiadať ju o zaujatie stanoviska v lehote do 60 (45?) dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi národnej rady. Ak vláda v 60-dňovej (45-dňovej) lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Ak vláda doručí stanovisko dodatočne, možno ho zohľadniť.

(4) Návrh zákona sa po doručení vláde podľa odseku 3 povinne predkladá do pripomienkového konania, ktoré sa vykonáva na portáli.^{54aa)} Návrh zákona predkladaný do pripomienkového konania obsahuje:

- a) predkladaciu správu,
- b) paragrafové znenie,
- c) dôvodovú správu,
- d) doložku vybraných vplyvov,
- e) analýzu vplyvov,
- f) doložku zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie.

(5) Z pripomienok^{54ab)} uplatnených v pripomienkovom konaní sa môže vypracovať pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh. Ak navrhovateľ vyhovie pripomienke, vyhodnotenie pripomienkového konania je písomné. Ak navrhovateľ nevyhovie pripomienke, je povinný prekonzultovať pripomienku s pripomienkujúcim orgánom.

Poznámky pod čiarou k odkazom 54aa a 54ab znejú:

„^{54aa)} § 8 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

^{54ab)} § 10 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z.“.

Odôvodnenie:

K ods. 2

Ako už bolo vyššie spomenuté, analýza vplyvu legislatívneho návrhu je potrebná až vtedy, keď návrh zákona postupuje do druhého čítania. Navrhovateľ samozrejme môže predložiť analýzu vplyvov už pri podaní návrhu zákona do podateľne Národnej rady, vtedy je celý proces rýchlejší a predseda Národnej rady takýto kompletný návrh zákona so všetkými náležitosťami bezodkladne zasiela Vláde na zaujatie stanoviska. Ak analýza vplyvov absentuje, najskôr predseda Národnej rady určí navrhovateľovi lehotu na jej doplnenie. O predĺženie lehoty môže navrhovateľ požiadať a predseda Národnej rady jej vyhovie.

K ods. 3

Predmetné ustanovenie obsahuje dve zmeny:

- *určuje sa povinnosť predsedu Národnej rady posielat' Vláde na zaujatie stanoviska každý jeden legislatívny návrh, ktorý splňa všetky náležitosti (t.j. má aj príslušnú analýzu vplyvov, ak je v návrhu zákona vyznačený pozitívny alebo negatívny vplyv na niektorú z oblastí),*

- *predlžuje sa lehota Vláde na zaujatie stanoviska k poslaneckému návrhu zákona z 30 dní na 60 (45) dní z dôvodu povinného pripomienkového konania.*

K ods. 4

S cieľom zvýšiť transparentnosť a otvorenosť legislatívneho procesu sa navrhuje povinné pripomienkové konanie pre všetky návrhy zákonov podané poslancami Národnej rady alebo výbormi Národnej rady, ešte pred ich prerokovaním v druhom čítaní. Pripomienkové konanie sa uskutočňuje na portáli Slov-lex, ktorý už v súčasnosti slúži na pripomienkové konanie pre vládne návrhy zákonov. Ustanovujú sa náležitosti návrhu zákona predkladaného do pripomienkového konania.

K ods. 5

Určuje sa základný postup s vysporiadaním sa s pripomienkami uplatnenými v pripomienkovom konaní. Upriamuje sa pozornosť na možnosť vypracovania pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu v druhom čítaní o návrhu zákona, a to buď poslancom alebo výborom. Podrobnosti o pripomienkovom konaní ustanovia Legislatívne pravidlá tvorby zákonov.

8. V § 74 ods. 2 druhej vete sa slová „30 dní“ nahrádzajú slovami „60 dní“.
ALTERNATÍVA: V § 74 ods. 2 druhej vete sa slová „30 dní“ nahrádzajú slovami „45 dní“.

Odôvodnenie:

Predlžuje sa lehota na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch z 30 dní na 60 (45) dní, čo súvisí s povinným predkladaním návrhu zákona do pripomienkového konania.

9. V § 77 ods. 3 sa slová „podľa § 70 ods. 2“ nahrádzajú slovami „podľa § 70 ods. 3, stanovisku k pripomienkovému konaniu o návrhu zákona podľa § 70 ods. 4“.

Odôvodnenie:

Ide o legislatívno-technickú úpravu. Zároveň sa ustanovuje, že tak ako spravodajca informuje o stanovisku vlády, informuje aj o stanovisku k pripomienkovému konaniu. Za stanovisko k pripomienkovému konaniu sa rozumie najmä sumarizácia pripomienkového konania, dodržanie pravidiel procesu, vysporiadanie sa s uplatnenými pripomienkami.

10. V § 78 druhej vete sa na konci vkladajú tieto slová: „vrátane zhrnutia vplyvu v súlade s doložkou vybraných vplyvov^{54a)}; ak sa výbor uznesenie na pozmeňujúcom alebo

doplňujúcim návrhu, ktorý predpokladá vplyvy, jeho súčasťou je analýza vplyvov^{54a)} vypracovaná v súčinnosti s príslušným ministerstvom.“.

Odôvodnenie:

Doplňajú sa náležitosti pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, v zmysle ktorých súčasťou odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu je aj zhrnutie vplyvu tohto návrhu na oblasti uvedené v doložke vybraných vplyvov (vplyv na rozpočet verejnej správy, vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, vplyvy na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, vplyvy na služby verejnej správy pre občana). Nie je potrebné, aby súčasťou, resp. prílohou pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu bola samotná doložka vybraných vplyv ako sa to vyžaduje pri návrhu zákona, požaduje sa však, aby sa tieto vplyvy z doložky vybraných vplyvov popísali v odôvodnení.

Navrhovaná právna úprava je reakciou na aplikačnú prax, keď v druhom čítaní sa častokrát schválili pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré vo veľkej miere menili predložený návrh zákona. S cieľom zvýšiť prehľadnosť a kvalitu legislatívneho procesu je potrebné a dôležité, aby navrhovatelia nielen odôvodnili, ale aj komplexne zhodnotili nimi predkladané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy a uviedli ich dopad na rôzne oblasti. Za týmto účelom sa navrhuje, aby v prípade, keď ide o pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý predpokladá vplyvy a je vypracovaný v súčinnosti s ministerstvom, tento obsahoval aj príslušnú analýzu vplyvov so zapracovanými zmenami.

11. V § 79 ods. 4 sa za písmeno d) vkladá nové písmeno e), ktoré znie:

„e) informáciu o pripomienkovom konaní o návrhu zákona podľa § 70 ods. 4,“.

Doterajšie písmená e) až g) sa označujú ako písmená f) až h).

Odôvodnenie:

Navrhuje sa, aby súčasťou spoločnej správy výborov bola aj informácia o pripomienkovom konaní o návrhu zákona. V § 70 ods. 4 sa pojednáva o tom, že návrh zákona sa povinne zverejňuje na pripomienkové konanie na portáli Slov-lex, že pripomienkujúce subjekty môžu uplatniť pripomienky a že na základe týchto pripomienok sa môže vypracovať pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh. V spoločnej správe, ktorá sa doručuje všetkým poslancom a zverejňuje sa na webovom sídle NR SR, bude možné nájsť minimálne tieto informácie o návrhu zákona v pripomienkovom konaní.

12. V § 79 ods. 4 písm. f) sa na konci dopĺňajú tieto slová „a zhrnutím vplyvov v súlade s doložkou vybraných vplyvov“.

Odôvodnenie:

Ide o spresnenie ustanovenia v súvislosti s požiadavkou, aby v odôvodnení pozmeňujúceho alebo dopĺňujúceho návrhu bolo aj zhrnutie vplyvov navrhovanej právnej úpravy na oblasti špecifikované v doložke vybraných vplyvov.

13. V § 83 ods. 4 druhej vete sa slová „48 hodín“ nahrádzajú slovami „30 dní“.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa, aby sa hlasovanie spoločnej správy výborov ako aj o všetkých pozmeňujúcich alebo dopĺňujúcich návrhoch konalo najskôr po uplynutí 30 dní od ich podania na schôdzi národnej rady.

ALTERNATÍVA:

V § 83 ods. 4 sa za druhú vetu vkladá bodkočiarka a slová: „ak návrhy zo spoločnej správy výborov alebo pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy podané na schôdzi národnej rady predpokladajú vplyvy podľa doložky vybraných vplyvov, hlasovanie o nich sa koná najskôr 30 dní od podania pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov v rozprave.“.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa odlišiť časový údaj o hlasovaní o pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhoch, ktoré predpokladajú vplyvy alebo ktoré nepredpokladajú vplyvy:

- *ak pozmeňujúce návrhy nepredpokladajú vplyvy, zostáva právna úprava, ktorá je v súčasnosti upravená v rokovacom poriadku (najskôr 48 hodín od ich podania v rozprave),*
- *ak pozmeňujúce návrhy predpokladajú vplyvy, hlasovanie o takýchto návrhoch sa uskutoční najskôr 30 dní od ich podania v rozprave.*

Ako z vyplýva z formulácie, takáto právna úprava sa týka návrhov zo spoločnej správy, resp. pozmeňujúcich návrhov podaných vo výbore, ako aj pozmeňujúcich návrhov podaných v pléne národnej rady. Zámerom takejto právnej úpravy je poskytnúť poslancom aj verejnosti (prostredníctvom zverejnenia návrhov na webovom sídle národnej rady) dostatočný časový priestor na oboznámenie sa s pripravovanými legislatívnymi zmenami.

ALTERNATÍVA:

V § 83 ods. 4 sa vypúšťa posledná veta.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa vypustiť možnosť skrátenia lehoty na hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady a o návrhoch zo spoločnej správy výborov, a to ani na požiadanie gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu. Dôvodom pre takúto právnu úpravu je parlamentná prax, keď sa stalo takmer pravidlom hlasovať o pozmeňujúcich návrhoch takmer ihneď po ich prednesení v rozprave, v dôsledku čoho absentoval potrebný časový priestor na dôkladné oboznámenie sa s podaním pozmeňujúcim alebo doplňujúcim návrhom ešte pred hlasovaním o jeho (ne)schválení.

14. Za § 150f sa vkladá nový § 150g, ktorý vrátane nadpisu znie:

„150g

Prechodné ustanovenie k úpravám účinným od 1. januára 2024

Návrhy zákonov a pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy predložené do národnej rady pred 1. januárom 2024 sa posudzujú podľa predpisov účinných do 31. decembra 2023.

Odôvodnenie:

Upravujú sa prechodné ustanovenia s cieľom zabrániť retroaktívite právneho predpisu.

Čl. II

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 zákona č. 310/2016 Z. z., zákona č. 217/2018 Z. z., zákona č. 134/2020 Z. z., zákona č. 198/2020 Z. z., zákona č. 423/2020 Z. z. a zákona č. 133/2023 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

V § 1 ods. 2 sa slová § 7 ods. 1 písm. a), d), e), g), h) a i)“ nahrádzajú slovami „§7 ods. 1 písm. a), e), g), h) a i)“.

Odôvodnenie:

Navrhuje sa, aby súčasťou návrhov zákonov podaných poslancami a výbormi bola aj analýza vplyvov /§7 ods. 1 písm. d)/, takže bolo legislatívno-technicky potrebné vylúčiť ju z výnimky ustanovení, ktoré sa nevzťahujú na návrhy zákonov podaných poslancami alebo výbormi.

Čl. III

Tento zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2024.

Doložka vybraných vplyvov

1. Základné údaje			
Názov návrhu zákona			
Navrhovateľ (a spolunavrhovatelia)			
2. Definovanie problému			
Uved'te základné problémy, ktoré sú dôvodom vypracovania predkladaného materiálu (dôvody majú presne poukázať na problém, ktorý existuje a je nutné ho predloženým materiálom riešiť).			
3. Ciele a výsledný stav			
Uved'te hlavné ciele predkladaného materiálu (aký výsledný stav má byť prijatím materiálu dosiahnutý, pričom dosiahnutý stav musí byť odlišný od stavu popísaného v bode 2. Definovanie problému).			
4. Dotknuté subjekty			
Uved'te subjekty, ktorých sa zmeny predkladaného materiálu dotknú priamo aj nepriamo:			
5. Alternatívne riešenia			
Aké alternatívne riešenia vedúce k stanovenému cieľu boli identifikované a posudzované pre riešenie definovaného problému?			
Nulový variant - uved'te dôsledky, ku ktorým by došlo v prípade nevykonania úprav v predkladanom materiáli a alternatívne riešenia/spôsoby dosiahnutia cieľov uvedených v bode 3.			
6. Vykonávacie predpisy			
Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov? ☐ Áno ☐ Nie			
Ak áno, uved'te ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:			
7. Transpozícia práva EÚ			
Uved'te, v ktorých konkrétnych ustanoveniach (paragrafy, články, body, atď.) ide národná právna úprava nad rámec minimálnych požiadaviek EÚ (tzv. goldplating) spolu s odôvodnením opodstatnenosti presahu.			
8. Preskúmanie účelnosti			
Uved'te termín, kedy by malo dôjsť k preskúmaniu účinnosti a účelnosti predkladaného materiálu.			
Uved'te kritériá, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané.			
9. Vybrané vplyvy materiálu			
Vplyvy na rozpočet verejnej správy z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy, v prípade identifikovaného negatívneho vplyvu v tom vplyvy na rozpočty obcí a vyšších územných celkov z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy,	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
	☐ Áno	☐ Nie	☐ Čiastočne
	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
	☐ Áno	☐ Nie	☐ Čiastočne

v prípade identifikovaného negatívneho vplyvu			
Vplyvy na podnikateľské prostredie predpokladané vyčíslenie:	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
Sociálne vplyvy	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
Vplyvy na životné prostredie	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
Vplyvy na informatizáciu spoločnosti	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
Vplyvy na služby verejnej správy pre občana	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne
Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo, rodinu a deti	☐ Pozitívne	☐ Žiadne	☐ Negatívne

10. Poznámky	
<i>V prípade potreby uveďte doplňujúce informácie k identifikovaným vplyvom.</i>	
<i>Ak predkladaný materiál má marginálny (zanedbateľný) vplyv na niektorú zo sledovaných oblastí v bode 9 a z tohto dôvodu je tento vplyv označený ako žiadny vplyv, uveďte skutočnosti vysvetľujúce, prečo je tento vplyv marginálny (zanedbateľný).</i>	
11. Kontakt na spracovateľa/súčinnosť	
Vypracovali ste návrh zákona v súčinnosti s príslušným ministerstvom? ☐ Áno ☐ Nie	
<i>Uveďte údaje na kontaktnú osobu, ktorú je možné kontaktovať v súvislosti s posúdením vybraných vplyvov.</i>	
12. Stanovisko gestorov	
Stanovisko Ministerstva financií SR	☐ vyžiadané ☐ priložené
Stanovisko Ministerstva hospodárstva SR	☐ vyžiadané ☐ priložené
<i>V prípade potreby uveďte doplňujúce informácie alebo poznámky k stanovisku.</i>	

Manuál k vyplňaniu doložky vybraných vplyvov

Posudzovanie vplyvov je kontinuálny proces a mal by sa diať postupne počas prípravy návrhu zákona. Hlavným dokumentom posudzovania vplyvov je doložka vybraných vplyvov.

Doložka vybraných vplyvov u návrhov zákonov predkladaných poslancami NR SR a výbormi NR SR sa vo veľkej miere zhoduje s doložkou vybraných vplyvov u vládnych návrhov zákonov, je však jednoduchšia a prispôbená potrebám a možnostiam poslancov NR SR a výborov. Sledovaným cieľom je čo možno najviac zjednotiť tieto doložky vybraných vplyvov, aby zodpovedali príslušnej kvalite a prehľadnosti, čo ocenia nielen subjekty zákonodarnej iniciatívy, ale aj verejnosť či iné subjekty v pripomienkovom konaní a legislatívnom procese ako takom. Z dôvodov uvedených v tejto metodike nie je možné „odkázat“ na doložku vybraných vplyvov v zmysle jednotnej metodiky používanú u vládnych

návrhoch zákonov, a tým „prikázať“ poslancovi takýto vzor doložky vybraných vplyvov používať.

Kľúčová pri vypracovávaní doložky je **zrozumiteľnosť**. Doložka vybraných vplyvov je nástrojom na lepšie pochopenie paragrafového znenia návrhu zákona odbornou i laickou verejnosťou. Je pozitívom, ak je písaná jasne a jednoducho, no pritom výstižne. Podľa skúseností Vlády, informácie obsiahnuté v doložke vybraných vplyvov a v jednotlivých analýzach vyhladáva prierezovo celá verejnosť, no najmä organizácie zastupujúce dotknuté osoby či médiá. V niekoľkých prípadoch boli informácie z týchto dokumentov použité v novinárskych článkoch či rovno v nadpisoch článkov.



Doložka vybraných vplyvov obsahuje niekoľko častí, ktoré sú v nasledovnom texte bližšie popísané a vysvetlené.

1. Základné údaje

Základnými údajmi sa rozumejú názov návrhu zákona a jeho navrhovateľ.

a) názov návrhu zákona – je rovnaký ako názov uvedený v paragrafovom znení či v dôvodovej správe. Poslanci Národnej rady najčastejšie predkladajú novelizácie zákonov, nie nové návrhy zákonov. Názov predkladaného poslaneckého návrhu zákona môže znieť nasledovne:

- ak bol pôvodný zákon novelizovaný jedenkrát - „*návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa (názov pôvodného zákona) v znení zákona č. (číslo novely pôvodného zákona v zbierke zákonov)*“

Príklad: Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 157/2018 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 198/2020 Z. z. (tlač 759)

- ak bol pôvodný zákon novelizovaný dva a viackrát - „*návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa (názov pôvodného zákona) v znení neskorších predpisov*“

Príklad: Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (tlač 817)

- ak sa návrhom zákona novelizuje viacero právnych predpisov – „návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákona ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony“

Príklad: Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (tlač 760)

- b) navrhovateľ, resp. spolunavrhovatelia – uvedie sa meno a priezvisko poslanca NR SR alebo viacerých poslancov NR SR.

2. Definovanie problému

Základom je správne definovať problém a rovnako aj jeho príčiny. Navrhovateľ popíše rozsah problému a môže uviesť, či ide o jednorazový alebo opakujúci sa, resp. trvalý problém.

Príklad č. 1: Štatistiky Policajného zboru SR ukázali vysokú dopravnú nehodovosť v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ. Je to dlhodobý, opakujúci sa problém.

Príklad č. 2: Právny poriadok SR neupravuje postup v prípadoch, ak vysokoškolské vzdelanie či akademický titul boli získané v rozpore so zákonom, napr. prostredníctvom spáchania trestného činu či „kúpením“ si záverečnej práce. (tlač 212)

Príklad č. 3: Voľne pohodené plastové fľaše a plechovky od nápojov v prírode, ich prítomnosť v zmesovom odpade a stále relatívne nízka miera triedenia otvárajú v kontexte s pripravovaným cieľom EÚ pre zber plastových jednorazových nápojových obalov otázku, ako zabezpečiť výrazne vyšší zber týchto odpadov z obalov. Na riešenie týchto problémov sa predkladá zákon, ktorým sa zavádza zálohovanie jednorazových nápojových obalov z plastov a kovov (tlač 1521)

Príklad č. 4: Ministerstvo spravodlivosti SR v spolupráci s registrovými súdmi vykonalo „čistenie obchodného registra“, ktoré spočívalo vo výmaze určitých zapísaných osôb z obchodného registra, medzi ktoré patrili i subjekty, ktoré si nesplnili povinnosť premeny menovitej hodnoty vkladov a menovitej hodnoty základného imania zo slovenskej meny na euro. Napriek pomerne dlhému obdobiu, odkedy boli zmeny týkajúce sa výmazu vymedzených obchodných spoločností a družstiev platné a napriek tomu, že subjekty určené na výmaz z obchodného registra boli ešte v marci 2021 zverejnené v Obchodnom vestníku a tiež na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti SR, po vykonaní technického výmazu sa na Ministerstvo spravodlivosti SR začali obracať niektoré vymazané spoločnosti, s tým, že nevedeli o povinnosti, ktorej nesplnenie viedlo k ich výmazu a poukazovali na nepriaznivý dopad ich výmazu na zamestnancov týchto subjektov, ako aj na dotknuté subjekty (tlač 817)

Často kladené otázky

Ako vyplniť kolónku, keď môj návrh rieši viacero odlišných problémov?

Každý problém je nutné rozpisovať samostatne. Pre jednoduchšie porozumenie sa odporúča označiť konkrétne ustanovenie (paragraf, článok, novelizačný bod...) a popísať problém. Rozsah kolónky nie je limitovaný, avšak obsah je dôležitejší ako rozsah popisu.

Neviem ako určiť rozsah problému?

Rozsah problému sa odporúča popísať prostredníctvom počtu ľudí/podnikov/organizácií, ktorých sa dotýka či finančnej straty, ktorú problém spôsobuje pre štát alebo obyvateľov/podniky jednorazovo alebo opakovane. Problémy, ktoré nemožno kvantifikovať, je nutné popísať a podporiť relevantnými informáciami. Táto možnosť sa týka najmä ekologických problémov. V prípade problémov, ktorým chce regulácia predchádzať, je možné popísať rozsah vychádzajúc z expertných odhadov či skúseností zo zahraničia.

3. Ciele a výsledný stav

Navrhovateľ jasne a zrozumiteľne definuje cieľový stav, resp. účel, ktorý sa má dosiahnuť prijatím navrhovanej právnej úpravy. Cieľový stav by mal byť charakterizovaný kvalitatívne a kvantitatívne. Netreba si zamieňať ciele predkladaného návrhu s nástrojmi na ich dosiahnutie. Definícia cieľového stavu nemá ani predurčovať spôsob riešenia. Stanovenie cieľov pomáha identifikovať možné spôsoby riešenia a porovnať výhody a nevýhody rôznych alternatív riešenia uvedeného problému.

Príklad č. 1: Znížiť dopravnú nehodovosť na úroveň porovnateľnú s inými krajinami EÚ.

Príklad č. 2: Zaviesť mechanizmus, na základe ktorého bude možné sankcionovať osoby, ktoré získali vysokoškolské vzdelanie či akademický titul v rozpore so zákonom.

Príklad č. 3: Cieľom návrhu zákona je výrazne zvýšiť zber odpadov z obalov z jednorazových nápojových obalov z kovu a plastu a to na úroveň minimálne 90 %. Návrh zákona obsahuje úpravu práv a povinností výrobcov a distribútorov jednorazových obalov na nápoje, definuje, čo je to zálohový systém, ktoré jednorazové obaly sa zálohujú, ako aj Správcu zálohového systému, ktorý koordinuje systém (tlač 1521)

Príklad č. 4: Účelom návrhu zákona je prijatie právnej úpravy, ktorá s cieľom zachovania fungujúcich podnikateľských subjektov, určí dodatočnú lehotu na obnovenie vymazanej obchodnej spoločnosti z dôvodu nesplnenia povinnosti premeny menovitej hodnoty vkladov a menovitej hodnoty základného imania zo slovenskej meny na euro z Obchodného registra a tým sa docieli zachovanie kontinuity v pokračovaní vo výkone jej podnikateľskej činnosti (tlač 817)

4. Dotknuté subjekty

Navrhovateľ uvedie všetky typy subjektov, ktorých sa návrh zákona týka, či už priamo alebo nepriamo. Ide o rôzne skupiny obyvateľov, podnikateľov, inštitúcie verejnej správy, ktorým

návrh zákona ukladá určité povinnosti, obmedzenia, kladie na nich požiadavky, tiež tie, ktoré môžu návrhom zákona získať dodatočný prospech alebo môžu byť poškodené, a podobne.

Príklad č. 1: účastníci cestnej premávky, Policajný zbor SR

Príklad č. 2: vysoké školy, osoby s vysokoškolským vzdelaním

Príklad č. 3: Návrh zákona sa dotýka podnikateľských subjektov, štátnej správy, verejnej správy, obcí aj fyzických osôb (tlač 1521) – (poznámka: toto je skôr špecifický prípad, pretože návrhov zákonov, ktoré sa dotýkajú prakticky každého, je minimálny počet; v ostatných prípadoch je potrebné definovať konkrétne dotknuté subjekty).

Príklad č. 4: obchodné spoločnosti a družstvá, registrové súdy (tlač 817)

Často kladené otázky

Čo znamená dotknutá osoba?

Dotknutou osobou sú v prípade verejnej správy konkrétne inštitúcie (napr. Ministerstvo financií SR alebo Úrad pre verejné obstarávanie) či úrady (napr. daňové úrady alebo obecné úrady), rôzne kategórie podnikov (podľa veľkosti, predmetu podnikania alebo právnej formy), vybrané skupiny obyvateľstva (napr. ľudia so zdravotným znevýhodnením alebo starobní dôchodcovia), zamestnanci, zamestnávateľia či žiadatelia o konkrétnu službu (napr. vydanie dokladu, odbornú skúšku).

Ako podrobne treba popísať dotknuté osoby?

Účelom tejto kolónky je, aby bolo pri prečítaní doložky zrejmé, koho všetkého sa zmeny dotknú, či už pozitívne alebo negatívne. Dotknuté osoby musia viesť, aké zmeny v legislatíve sa chystajú. V prípade, ak návrh mení reguláciu pre podniky, je nutné popísať, aké kategórie podnikov budú dotknuté (podľa veľkosti, predmetu podnikania či právnej formy).

5. Alternatívne riešenie

Na základe analýzy právneho a vecného posúdenia súčasného stavu a riešených cieľov sa navrhujú alternatívy právneho a vecného riešenia problému. Alternatívne riešenia sa odvíjajú vždy od charakteru riešeného problému vo vzťahu k dotknutým subjektom.

V rámci alternatívnych riešení je potrebné uviesť minimálne nulový variant – t. j. analýzu súčasného stavu, v rámci ktorej sa uvedú dôsledky vyplývajúce z dôvodu absencie právnej úpravy.

Príklad č. 1: Do úvahy pripadajú nasledovné možnosti:

- nulový variant – neprijať žiadne opatrenia a počkať na ďalší vývoj,
- 1. – zvýšiť pokuty za porušovanie pravidiel cestnej premávky,
- 2. – zvýšiť počet kontrol dopravnej polície na cestách,
- 3. – znížiť rýchlosť v kritických úsekoch komunikácií

Navrhovateľ vyhodnotil, že alternatívnym riešením je zníženie rýchlosti v kritických úsekoch komunikácií ako najefektívnejší spôsob dosiahnutia cieľa.

Príklad č. 2: alternatívnym riešením je nulový variant, t. j. neprijatie návrhu zákona, čo by znamenalo, že odnímanie titulov by ostalo neupravené právnymi predpismi.

Príklad č. 3: Nulový variant - z dôvodu absencie navrhovanej právnej úpravy na základe analýzy je preukázané, že Slovenská republika nedokáže dosiahnuť povinné ciele. Súčasne platná legislatíva nedokáže zabezpečiť dosiahnutie týchto cieľov. Pre celý systém fungovania je dôležité, že materiál po vyzbieraní, a to či prostredníctvom systému Organizácie zodpovednosti výrobcov alebo zálohovým systémom, má byť recyklovateľný. Praktické skúsenosti zo zahraničia preukazujú, že iba zálohový systém dokáže poskytnúť „čistú“ surovinu pre dosiahnutie cieľov. (tlač 1521)

Často kladené otázky

Koľko alternatív je teda nutné posúdiť?

Vzhľadom na rôznorodosť regulovaných oblastí nie je možné určiť počet alternatív. V niektorých prípadoch je naozaj možné určiť iba nulový variant, keďže cieľ nie je možné dosiahnuť inak, avšak väčšinou sú k dispozícii rôzne možnosti riešenia.

Prečo je potrebné rozpisovať alternatívy, keď je najlepšie riešenie vopred zrejmé?

Vo väčšine prípadov je cieľ možné dosiahnuť viacerými možnosťami, aj keď jeden sa môže vopred javiť ako najlepší z pohľadu financií či času. Pre navrhovateľa je však výhodné popísať aj ostatné alternatívy pre predchádzanie dodatočnej diskusie s prípadnými odporcami návrhu zákona.

6. Vykonávacie predpisy

V prípade, že je potrebné prijať alebo zmeniť vykonávací predpis (napr. vyhlášku k zákonu), vyznačí navrhovateľ v doložke „Áno“ a uvedie, ktorých predpisov sa zmena dotkne. Ak nie je možné uviesť presný názov vykonávacieho predpisu (napr. ak nie je ešte prijatý), popíše navrhovateľ oblasti, ktoré ním budú upravené, príp. problémy, ktoré by mal vykonávací predpis riešiť.

7. Transpozícia práva EÚ

Navrhovateľ identifikuje ustanovenia práva Európskej únie (najčastejšie smernice), ktoré sú navrhovanou právnou úpravou dotknuté a idú nad rámec minimálnych požiadaviek EÚ, pričom odôvodní opodstatnenosť tohto presahu. Navrhovateľ sa zameriava najmä na ustanovenia, kde došlo k:

- a) rozšíreniu pôsobnosti smernice na subjekty nad rámec minimálnych požiadaviek smernice (*napr. rozšírenie povinnosti vyplňania špecifického formulára z právnických osôb aj na SZČO*),
- b) navýšeniu požiadaviek smernice (*napr. zvýšenie množstva požadovaných informácií, sprísnenie povinnosti oproti požiadavkám smernice, zvýšenie frekvencie povinnej kontroly zariadenia alebo podávania hlásení a podobne*).

8. Preskúmanie účelnosti

Cieľom preskúmania účelnosti je overiť, či riešenie problému, ktoré bolo prijaté, plní po určitom čase svoj účel, či sa dosiahol stanovený cieľ a či bol uvedený problém odstránený.

Navrhovateľ odhadne čas, po ktorom dôjde k preskúmaniu, ako aj kritériá, na základe ktorých sa prieskum zrealizuje, a to podľa charakteru upravovanej problematiky. Kritériá, tzn. vstupné, výstupné ako aj výsledkové indikátory by mali vychádzať z cieľov (výsledného stavu), ktoré sa navrhovaným materiálom chceli dosiahnuť. Indikátory by mali byť finančné aj nefinančné, resp. definované pomocou kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov. Mali by sa sledovať počas celého obdobia vykonávania regulácie a mali by umožniť preskúmanie účelnosti.

Pri prieskume účinnosti a účelnosti sa teda hodnotí najmä:

- a. existencia problému, kvôli ktorému bol právny predpis vytvorený,
- b. splnenie cieľov (dosiahnutie výsledného stavu) navrhovanou zmenou,
- c. súlad skutočných vplyvov s predpokladanými vplyvmi,
- d. výskyt neočakávaných vplyvov.

Navrhovateľ môže uviesť, že napr. účelnosť sa skúma priebežne po nadobudnutí účinnosti návrhu zákona, alebo po 3 rokoch od nadobudnutia účinnosti návrhu zákona, a pod.

9. Vybrané vplyvy návrhu zákon

Navrhovateľ označí krížikom („x“) zodpovedajúci vplyv, ktorý predkladaný návrh zákona prináša v každej oblasti posudzovania vplyvov. Ak predkladaný návrh zákona nemá žiadny z vybraných vplyvov alebo je vplyv marginálny (zanedbateľný), navrhovateľ označí krížikom žiadny vplyv. V prípade, ak má návrh zákona marginálny (zanedbateľný) vplyv na niektorú oblasť, navrhovateľ uvedie túto skutočnosť v bode 10. Poznámky,

Navrhovateľ má podľa § 68 ods. 3 rokovacieho poriadku v nadväznosti na § 33 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov povinnosť pri návrhoch zákonoch uviesť a zdôvodniť predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy a predpokladané dôsledky na dodržanie limitu verejných výdavkov, a to nielen na bežný rok, ale aj na tri nasledujúce rozpočtové roky. Spolu s tým musia byť uvedené aj návrhy na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytku príjmov.

10. Poznámky

Do poznámok navrhovateľ uvedie napríklad:

- ktorý vplyv návrhu zákona prevažuje, ak navrhovateľ predpokladá súčasne pozitívny aj negatívny vplyv na vybranú oblasť,
- skutočnosti vysvetľujúce, prečo návrh zákona má marginálny (zanedbateľný) vplyv na niektorú oblasť (ak má),
- zhrnutie vplyvov vo viacerých oblastiach a prevládajúci charakter vplyvov (pozitívny/negatívny),
- všetky ďalšie informácie, ktoré nebolo možné z obsahového hľadiska zaradiť do iných častí doložky.

11. Kontakt na spracovateľa/súčinnosť

V zmysle § 68 ods. 3 rokovacieho poriadku majú ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy poskytnúť poslancom a výborom súčinnosť pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov, a to tak, že im zašlú potrebné podklady alebo ich odkážu na miesto, kde tieto podklady najdu (napr. link na webovom sídle). Navrhovateľ uvedie, či vypracoval návrh zákona sám alebo v súčinnosti s ministerstvom; ak je to možné, uvedie aj kontaktnú osobu.

12. Stanovisko gestorov

Súčasťou každej dôvodovej správy je stanovisko Ministerstva financií SR k vplyvu návrhu zákona na rozpočet verejnej správy a stanovisko Ministerstva hospodárstva SR k vplyvu návrhu zákona na podnikateľské prostredie vrátane numerického vyčíslenia tohto vplyvu. Postačuje, ak v čase podania návrhu zákona do podateľne Národnej rady navrhovateľ uvedie, že o tieto stanoviská požiadal a doloží ich dodatočne. V prípade, že stanovisko príslušného ministerstva je k dispozícii a navrhovateľ to považuje za potrebné, môže sa k stanovisku vyjadriť alebo doplniť ďalšie informácie.

Riešitelia:

JUDr. Petra Zvalová

JUDr. Mgr. Tomáš Mészáros, PhD.