

Mladá veda

Young Science



Mladá veda

Young Science

MEDZINÁRODNÝ VEDECKÝ ČASOPIS MLADÁ VEDA / YOUNG SCIENCE

Číslo 1, ročník 10., vydané v marci 2022

ISSN 1339-3189

Kontakt: info@mladaveda.sk, tel.: +421 908 546 716, www.mladaveda.sk

Fotografia na obálke: Mukačevo, Ukrajina. © Branislav A. Švorc, foto.branisko.at

REDAKČNÁ RADA

doc. Ing. Peter Adamišín, PhD. (Katedra environmentálneho manažmentu, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Dr. Pavel Chromý, PhD. (Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Univerzita Karlova, Praha)

Mgr. Jakub Köry, PhD. (School of Mathematics & Statistics, University of Glasgow, Glasgow)

prof. Dr. Paul Robert Magocsi (Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto; Royal Society of Canada)

Ing. Lucia Mikušová, PhD. (Ústav biochémie, výživy a ochrany zdravia, Slovenská technická univerzita, Bratislava)

doc. Ing. Peter Skok, CSc. (Ekonomos s. r. o., Prešov)

prof. Ing. Róbert Štefko, Ph.D. (Katedra marketingu a medzinárodného obchodu, Prešovská univerzita, Prešov)

prof. PhDr. Peter Švorc, CSc., predseda (Inštitút histórie, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Ing. Petr Tománek, CSc. (Katedra veřejné ekonomiky, Vysoká škola báňská - Technická univerzita, Ostrava)

REDAKCIA

Mgr. Branislav A. Švorc, PhD., šéfredaktor (Vydavateľstvo UNIVERSUM, Prešov)

PhDr. Magdaléna Keresztesová, PhD. (Fakulta stredoeurópskych štúdií UKF, Nitra)

Mgr. Martin Hajduk, PhD. (Inštitút histórie, Prešovská univerzita, Prešov)

RNDr. Richard Nikischer, Ph.D. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha)

PhDr. Veronika Trstianska, PhD. (Ústav stredoeurópskych jazykov a kultúr FSŠ UKF, Nitra)

Mgr. Veronika Zuskáčová (Geografický ústav, Masarykova univerzita, Brno)

VYDAVATEĽ

Vydavateľstvo UNIVERSUM, spol. s r. o.

www.universum-eu.sk

Javorinská 26, 080 01 Prešov

Slovenská republika

© Mladá veda / Young Science. Akékoľvek šírenie a rozmnožovanie textu, fotografií, údajov a iných informácií je možné len s písomným povolením redakcie.

ZAPOJENIE VEREJNOSTI DO LEGISLATÍVNEHO PROCESU

PUBLIC INVOLVEMENT IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Dominik Krajný¹

Autor pôsobí ako interný doktorand na Fakulte práva paneurópskej vysokej školy v Bratislave. Vo svojom výskume (resp. dizertačnej práci) sa venuje najmä problematike práva na informácie a ochrany osobných údajov.

Author works as an internal doctoral student at the Faculty of Law of the Pan-European University in Bratislava. In his research (or dissertation) he deals mainly with the issue of the right to information and personal data protection.

Abstract

The paper deals with the legislative process as a process in which generally binding legislation with the impact on the life of the whole society is adopted. In a democratic society, it is therefore important that this process is open, inclusive and deliberative. The paper deals with how it is ensured in the conditions of the Slovak Republic.

Keywords: legislative process, right to participate in public administration, legislation, comment procedure

Abstrakt

Príspevok sa venuje legislatívnemu procesu ako procesu, v ktorom sa prijímajú všeobecne záväzné právne predpisy s dopadmi za život celej spoločnosti. V demokratickej spoločnosti je preto dôležité, aby bol tento proces otvorený, inkluzívny a deliberatívny. Príspevok sa venuje tomu, ako je to zabezpečené v podmienkach Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: legislatívny proces, právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, právne predpisy, pripomienkové konanie

Úvod

Otvorené vládnutie je v 21. storočí prirodzenou súčasťou materiálneho právneho štátu, ktorý nielen formálne odvodzuje svoju legitimitu od ľudu ako zdroja moci, ale umožňuje občanom a ďalším dotknutým subjektom aj reálnu účasť na správe verejných vecí a na formovaní verejnej politiky a verejných rozhodnutí. Transparentný a otvorený legislatívny proces je súčasťou otvoreného vládnutia. Predpokladá zapojenie verejnosti aj do tejto oblasti verejnej politiky. V dobe silnej emancipácie seabavedomej občianskej spoločnosti vybavenej vyspelými

¹ Adresa pracoviska: PhDr. JUDr. Dominik Krajný, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Tomášikova 20, Bratislava
E-mail: dominik.krajny@paneurouni.com

informačnými technológiami by neprizvanie, či dokonca vylúčenie verejnosti z legislatívneho procesu už ani nebolo možné.

Transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces je popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnom poriadku jedným z predpokladov budovania materiálneho právneho štátu. Stabilita, kvalita a predvídateľnosť právneho systému, ktorej predpokladom je transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces založený na pravidelnom kontakte štátnych orgánov so zainteresovanou odbornou verejnosťou, zástupcami podnikateľskej obce a neziskového sektora, je jeden z faktorov, ktorý spolu s kvalitnou hĺbkovou analýzou navrhovaných zákonných a podzákonných predpisov významne ovplyvňuje život obyvateľov, ako aj podnikateľov a má vplyv na konkurencieschopnosť ekonomiky Slovenskej republiky. Transparentný a predvídateľný legislatívny proces môže prispieť k posilneniu uplatňovania jedného z princípov materiálneho právneho štátu, a to princípu právnej istoty chápaného v širšom zmysle ako požiadavka ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci, a to nie len pri aplikácii práva, ale aj pri jeho tvorbe, čím sa prispeje k posilneniu úcty k právam v spoločnosti.

Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov

Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov sa môže prejavovať v niekoľkých (aj súčasne) podobách a rovinách. Verejnosť môže participovať ako účastník, resp. člen v rôznych pracovných skupinách a pracovných výboroch, ktoré pripravujú znenie návrhu právneho predpisu. Verejnosť sa zúčastňuje tiež verejného prerokovania alebo verejnej diskusie k návrhu právneho predpisu, ak sa koná. Najvýznamnejšie sa verejnosť zúčastňuje na tvorbe právnych predpisov účasťou na pripomienkovom konaní uplatňovaním pripomienok.² Tým ale nie je účasť verejnosti na legislatívnom procese vyčerpaná. Táto sa v určitej miere vzhľadom na formálne pravidlá, o ktorých sme hovorili v predchádzajúcej kapitole, podieľa aj na predprípravnej etape a na schvaľovacej etape legislatívneho procesu.

Verejnosť v Slovenskej republike nedisponuje právom zákonodarnej iniciatívy, nepoznáme teda ľudové návrhy zákonov.³ To ale neznamená, že by verejnosť bola z procesu prípravy návrhov zákonov a ich schvaľovania v Národnej rade SR úplne vylúčená.

Na zákonoch sa podľa čl. 86 písm. a) ústavy uznáva Národná rada SR, ktorú tvoria poslanci zvolení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách tajným hlasovaním, z čoho vyplýva, že občania svoje právo zúčastniť sa na tvorbe zákonov ako forme normotvornej činnosti vyhradenej zákonodarnej moci uplatňujú slobodnou voľbou poslancov ako svojich zástupcov. Čl. 30 ods. 1 ústavy zaručuje alternatívne právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí buď priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Uvedenému ústavnému právu je vo vzťahu k tvorbe zákonov učinené zadost', keď je každému občanovi daná možnosť zúčastniť sa na voľbách do Národnej rady SR v súlade s ústavou a zákonom.⁴

² SVÁK, J., Ž. SURMAJOVÁ a B. BALOG, 2017. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 15 – 16.

³ K tomu pozri - BALOG, Boris, 2019. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 105.

⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2012.

Vo vzťahu k právu zákonodarnej iniciatívy z neho ale možno vyvodit', že občania sa na práve zákonodarnej iniciatívy podieľajú slobodnou voľbou svojich zástupcov, ktorí ako poslanci Národnej rady SR disponujú právom zákonodarnej iniciatívy. Zastupiteľský orgán, jeho poslanci v mene občanov prijímajú právne normy, ktorými sa nielen občania, ale aj zastupiteľský orgán riadi. V roku 2012 sa ale Ústavný súd SR kriticky vyjadril, že „...možnosť priamej účasti verejnosti na zákonodarnom procese prebiehajúcim v národnej rade nebola a nie je pre ústavodarcu ani zákonodarcu natoľko podstatnou hodnotou, aby ju bolo možné bez ďalšieho považovať za obsah ústavného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.“.⁵

Ústavný súd SR v uznesení sp. zn. II. ÚS 31/1997 vyslovil, že „Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom.“. Povinnosťou kompetentného štátneho orgánu je zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.

Dňa 8. júla 2015 schválila vláda SR „Akčný plán na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu“, cieľom ktorého je predložiť na rokovanie Národnej rady SR návrhy zákonov a prijať ďalšie opatrenia v oblasti transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho procesu, boja proti korupcii, transparentnosti a efektívnosti justície.

Súčasťou príslušných návrhov zákonov sú aj konzultácie s verejnosťou a osobitne s dotknutými subjektmi. Konzultácie s dotknutými subjektmi slúžia na zvýšenie transparentnosti prípravy legislatívnych a nelegislatívnych materiálov a vytvárajú priestor pre subjekty, ktorých činnosť môže byť bezprostredne dotknutá navrhovanou úpravou, na účasť na tvorbe právnych predpisov. Pre dosiahnutie maximálneho efektu by mali konzultácie prebiehať v počiatočnom štádiu prípravy materiálu, v prípade právneho predpisu ešte pred samotným paragrafovým znením navrhovanej úpravy.

Pred začatím konzultácií predkladateľ stanovuje jasný cieľ konzultácií a komunikuje ho účastníkom konzultácií. Konzultácie sú zamerané najmä na overenie hypotézy, na získanie podkladových údajov pre vypracovanie analýzy a na získanie nového pohľadu na problém, ktorý má úprava riešiť. Obsahom a cieľom konzultácie je:

- nájsť nový pohľad na problém,
- určiť všetky dotknuté subjekty,
- identifikovať alternatívne riešenia,
- poskytnúť nezávislú kontrolu posúdenia vplyvov,
- zmierniť riziko nepredvídateľných dôsledkov,
- získať relevantné údaje a informácie,
- nájsť rovnováhu medzi protichodnými záujmami,
- zvýšiť pochopenie návrhu a zlepšiť pripravenosť dotknutých subjektov na implementáciu daného riešenia,
- zabezpečiť hladší priebeh schvaľovania predkladaného materiálu,
- zvýšiť transparentnosť a kredibilitu schvaľovacieho procesu.

⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2012.

Výsledkom týchto požiadaviek bolo prijatie zákona o tvorbe právnych predpisov, ktorý výslovne obsahuje požiadavku zapojenia verejnosti do legislatívneho procesu v § 2 ods. 1,⁶ podľa ktorého je cieľom tvorby právnych predpisov pripraviť právny predpis o. i. za účasti verejnosti.

Predbežná informácia

V záujme zapojenia verejnosti už do prípravnej fázy tvorby právneho predpisu zaviedol zákon o tvorbe právnych predpisov v § 9 do legislatívneho procesu nový inštitút, a to predbežnú informáciu. Účelom predbežnej informácie je zabezpečenie informovanosti orgánov verejnej správy, ale aj informovanosti verejnosti, že predkladateľ začal pripravovať právny predpis. Predbežná informácia tak umožňuje komukoľvek mať vedomosť o pripravovanom právnom predpise, ako aj vyjadriť sa k nemu.

Pred začatím tvorby návrhu zákona, v záujme informovania verejnosti a orgánov verejnej správy v dostatočnom časovom predstihu predkladateľ zverejní na portáli predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu zákona. Predbežná informácia sa vypracúva len k návrhu zákona, ktorý sa predkladá do pripomienkového konania a ktorý sa nevypracúva na základe vládou schváleného legislatívneho zámeru.

V predbežnej informácii predkladateľ najmä stručne uvedie základné ciele a tézy pripravovaného návrhu zákona, zhodnotenie súčasného stavu, spôsob zapojenia verejnosti do tvorby návrhu zákona a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania. Predbežná informácia má spravidla jednu stranu.

Vyjadrenie k predbežnej informácii sa zasiela prostredníctvom portálu v lehote určenej predkladateľom. Predbežná informácia slúži verejnosti ako signál na prípravu na nadchádzajúce pripomienkové konanie, do ktorého sa verejnosť zapája podľa pravidiel stanovených v legislatívnych pravidlách vlády. Jej pripomienky nie sú len formálne, resp. bezúčelné. Ich uplatnenie môže viesť až k rozporovému konaniu so zástupcom verejnosti.

Rozporové konanie

Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie.

Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb. Ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, zoznam osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, je možné predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom ako prostredníctvom portálu.

Správa o účasti verejnosti

Po ukončení a vyhodnotení pripomienkového konania predkladateľ doplní do návrhu právneho predpisu aj Správu o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu.

⁶ Táto požiadavka sa ale nevzťahuje na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady SR alebo poslanec Národnej rady SR.

Správa o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu je náležitou súčasťou návrhu právneho predpisu, v ktorej predkladateľ stručne zhodnocuje ako sa na príprave právneho predpisu podieľala verejnosť, či sa vyjadrovala k zverejnenej predbežnej informácii, či bola na prípravu právneho predpisu zriadená nejaká pracovná skupina aj za účasti verejnosti, či boli verejnosťou uplatnené pripomienky v pripomienkovom konaní a ako sa s nimi predkladateľ vysporiadal.

Správa o účasti verejnosti pri tvorbe právneho predpisu má slúžiť na to, aby bola zabezpečená účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov aj v skutočnosti a nešlo len o jej formálne vykazovanie, preto musí predkladateľ účasť verejnosti uviesť a vyhodnotiť.

Cieľ účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu závisí od zamýšľanej intenzity zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu podľa štyroch možných scenárov:

Scenár 1 - informovať verejnosť o procese tvorby právneho predpisu.

Scenár 2 – zapojiť verejnosť do diskusie o tvorbe právneho predpisu.

Scenár 3 – zapojiť verejnosť do tvorby právneho predpisu.

Scenár 4 – zapojiť čo najširšiu verejnosť do tvorby právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu.

Môže ísť o zapojenie verejnosti tak, že:

- verejnosť je informovaná o tvorbe právneho predpisu – ide o najnižšiu mieru zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu,
- verejnosť je zapojená do diskusie o tvorbe právneho predpisu,
- verejnosť je zapojená do tvorby právneho predpisu, čo už predstavuje kvalitatívne vyššiu mieru zapojenia verejnosti do legislatívneho procesu nielen v rovine informovanosti a diskusie, ale aj podielu na formovaní návrhu právneho predpisu,
- verejnosť je zapojená do tvorby právneho predpisu v rovnocennom postavení s predkladateľom právneho predpisu, čo predstavuje najvyššiu mieru participácie verejnosti na tvorbe právneho predpisu.⁷

Zainteresovanými skupinami a jednotlivcami sa rozumejú skupiny alebo jednotlivci, ktorí:

- budú právnym predpisom ovplyvnení a/alebo majú nejaký záujem na výslednej podobe právneho predpisu,
- môžu nejakým spôsobom ovplyvniť, ohroziť alebo znemožniť tvorbu právneho predpisu.

Informácie boli poskytnuté v takej forme, aby boli prístupné aj osobám so zdravotným postihnutím a ďalším skupinám osôb znevýhodneným obmedzeným prístupom k informáciám a vo forme, ktorá je strojovo spracovateľná.

Zapojenými aktérmi sa rozumejú zainteresované skupiny a jednotlivci, ktorí boli aktívne zapojení do tvorby právneho predpisu. Stanovisko zapojených aktérov je súčasťou hodnotiacej správy procesu tvorby právneho predpisu.

Participatívnymi metódami sa rozumejú napríklad:

- ad-hoc osobné konzultácie s vybranými odborníkmi resp. zainteresovanými skupinami a jednotlivcami,

⁷ SVÁK, J., Ž. SURMAJOVÁ a B. BALOG, 2017. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 82 – 83.

- pracovné a poradné skupiny vytvorené zo zástupcov predkladateľa právneho predpisu a zainteresovaných skupín a jednotlivcov,
- konferencie a workshopy,
- verejné vypočutia,
- diskusné a deliberačné fóra.

Zvolené participatívne metódy sú súčasťou hodnotiacej správy procesu tvorby právneho predpisu. Hodnotiaca správa procesu tvorby právneho predpisu obsahuje najmä:

- cieľ účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu,
- spôsob identifikácie problému a alternatív riešení,
- spôsob identifikácie zainteresovaných skupín a jednotlivcov,
- spôsob identifikácie záujmov a možných konfliktov zainteresovaných skupín a jednotlivcov,
- spôsob zapojenia zainteresovaných skupín a jednotlivcov do tvorby právneho predpisu,
- zoznam zapojených aktérov,
- zvolené a použité participatívne metódy,
- stanoviská zapojených aktérov podľa zvoleného scenára účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.

Väčšiu transparentnosť legislatívneho procesu v Národnej rade Slovenskej republiky priniesla novela zákona o rokovacom poriadku č. 399/2015 Z. z. účinná od 1. januára 2016.

Podľa § 71 a 72 zákona o rokovacom poriadku sa podaný návrh zákona zverejňuje na webovom sídle Národnej rady SR. Zverejnenie podaného návrhu zákona na webovom sídle Národnej rady SR je rozhodujúcim momentom pre počítanie 15 dňovej lehoty na zaradenie podaného návrhu zákona do programu najbližšej schôdze Národnej rady SR. Mení sa tým význam tejto 15 dňovej lehoty, ktorá už neslúži len na to, aby sa s podaným návrhom zákona mohli oboznámiť poslanci Národnej rady SR. Od 1. januára 2016 je zmyslom tejto lehoty to, aby sa s podaným návrhom zákona mohli oboznámiť všetci, resp. ktokoľvek.

Zverejňovanie spoločných správ výborov na webovom sídle Národnej rady SR podľa § 81 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku - spoločná správa výborov obsahuje pozmeňujúce a doplňujúce návrhy z výborov, ktoré boli aspoň v jednom výbore schválené.

Zmena vykonaná v § 82 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku, podľa ktorej sa na webovom sídle zverejňujú podané, teda všetky nezávisle od ich následného schválenia alebo neschválenia, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sa týka tých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré boli podané na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky (s podpismi aspoň 15 poslancov).⁸

Špecifickou súčasťou účasti a zapojenia verejnosti do legislatívneho procesu je zapojenie dotknutej podnikateľskej verejnosti do prípravy a schvaľovania návrhov právnych predpisov, ktoré majú vplyv na konkurencieschopnosť Slovenskej republiky.

Aktívnejšie zapojenie podnikateľov do prípravy návrhov právnych predpisov vyplýva tak z objektívnych dôvodov, ako je najmä skutočnosť, že mnohé potrebné údaje a podklady majú k dispozícii iba oni, ale aj zo subjektívnych dôvodov na strane štátu, čo je najmä

⁸ K zmenám v zákone o rokovacom poriadku na základe zákona č. 399/2015 Z. z. viac - BALOG, Boris, 2016. Legislatíva o legislatíve. In: *Právny obzor*. Roč. 99, č. 3, s. 219 – 233.

nedostatočná pripravenosť zamestnancov orgánov verejnej správy posudzovať dopady nimi pripravovanej legislatívy na podnikateľské prostredie.

Mieru zapojenia a potrebu zapojenia podnikateľského prostredia do procesu prípravy návrhu právneho predpisu musí v každom prípade zvážiť ten, kto príslušný návrh pripravuje. Podnikatelia prostredníctvom svojich zväzov, záujmových a iných združení sú stále pripravení na aktívnu spoluprácu, aj keď táto prináša pre navrhovateľa okrem nesporných pozitív aj potenciálne riziká, na ktoré v ďalšom texte upozorňujeme.

Dôsledné vysporiadanie sa s vypracovaním doložky vplyvov v procese prípravy návrhu právneho predpisu (ideálne so zapojením dotknutej podnikateľskej sféry) môže pozitívne ovplyvniť nielen legislatívny proces, ale aj následnú implementáciu zákona, a to najmä v týchto smeroch:

- a) odstránenie následného negatívneho postoja ovplyvnených podnikateľských subjektov voči pripravovanému návrhu zákona, čím sa predíde tomu, že tento bude v praxi obchádzaný a v skutočnosti sa účel zamýšľanej právnej úpravy nedosiahne, a to ani pod hrozbou sankcie,
- b) zabránenie zmenám návrhov zákonov v Národnej rade SR a vylúčenie alebo aspoň maximálne možné obmedzenie toho, aby sa podnikateľská sféra nesnažila a vlastne aby ani nebola nútená presadzovať svoje záujmy prostredníctvom poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov,
- c) zníženie frekvencie následných úprav a novelizácií už prijatých právnych predpisov v budúcnosti.

Objektívne je ale potrebné upozorniť aj na to, že zapojenie podnikateľského prostredia do procesu prípravy návrhu právneho predpisu je spojené nielen s pozitívami, ale môže spôsobiť aj niektoré komplikácie, resp. má aj svoje nevýhody:

- a) presadzovanie úzko záujmových pripomienok, názorov a návrhov na úpravu pripravovaného právneho predpisu, čo môže v extrémnom prípade viesť až k strate všeobecnosti tohto predpisu a jeho úzkemu zameraniu v prospech niektorej podnikateľskej skupiny,
- b) snaha o takú úpravu návrhu právneho predpisu, ktorý bude vyhovovať niektorej konkrétnej skupine podnikateľov na úkor inej, teda odstraňovanie konkurencie cez legislatívu - napr. nastavením podmienok, ktoré budú pre určitú skupinu podnikateľov nesplniteľné, a tým povedú k ukončeniu ich podnikateľskej činnosti a pod.,
- c) absencia právnych (legislatívnych) vedomostí a zručností.⁹

Záver

Príprava návrhov právnych predpisov a rokovanie o nich by malo byť verejne dostupné, a to už od začiatku. Mala by byť akceptovaná možnosť zahrnutia verejnosti do tvorby právnych predpisov už v prípravnej etape legislatívneho procesu, a to na získanie podpory pre tento právny predpis už v počiatočnom momente jeho prípravy. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu, vrátane otvorenosti parlamentu, zvýši akceptovateľnosť právnych predpisov.

⁹ VETRÁK, Milan, 2007. Účasť verejnosti na legislatívnom procese. In: *Justičná revue*. Roč. 59, č. 6 – 7, s. 783.

Nemožno abstrahovať od neustáleho zvyšovania kvality normotvornej činnosti parlamentu, ktorá by mala ísť ruka v ruku so zvyšovaním jej materiálnej legitimacy. Kvalita normotvornej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky je predurčená najmä tými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky, ktoré definujú a charakterizujú Slovenskú republiku ako právny štát. Z toho vyplýva základná ústavná povinnosť zákonodarcu rešpektovať a naplňovať princípy materiálneho právneho štátu pri tvorbe práva. Princíp právneho štátu sa v rámci tvorby zákona dodrží vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahmi, ktoré prijatý zákon upravuje.

Dôkladné posudzovanie dopadov, verejné konzultácie s dotknutými subjektmi a otvorený proces, to sú práve atribúty, v ktorých vidím potenciál na dosiahnutie uvedenej kvality legislatívy, ktorá má aj presvedčivé spoločenské pôsobenie. Práve v tomto vidíme možnosť, ako by parlamentná tvorba práva dokázala opätovne materiálne získať svoj podiel na tvorbe práva. Iba ona dokáže priniesť prvky, ktoré sudcovská tvorba práva prirodzene obsiahnuť nedokáže. Programovanie, hodnotenie, verejnosť, otvorenosť a systematickosť.

*Tento článok odporúčal na publikovanie vo vedeckom časopise Mladá veda:
doc. JUDr. Boris Balog, PhD.*

Použitá literatúra

1. BALOG, Boris, 2019. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-931-4.
2. BALOG, Boris, 2016. Legislatíva o legislatíve. In: *Právny obzor*. Roč. 99, č. 3, s. 219 – 233. ISSN 0032-6984.
3. SVÁK, J., Ž. SURMAJOVÁ a B. BALOG, 2017. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-528-6.
4. VETRÁK, Milan, 2007. Účasť verejnosti na legislatívnom procese. In: *Justičná revue*. Roč. 59, č. 6 – 7. ISSN 1335-6461.
5. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2012.