

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Evidenčné číslo: 101002/B/2022/36122167901291780

**ZAPOJENIE VEREJNOSTI DO NORMOTVORBY -
AKTUÁLNE MOŽNOSTI A VÝZVY**

Bakalárska práca

Bratislava, 2022

Lucia Horváthová

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

ZAPOJENIE VEREJNOSTI DO NORMOTVORBY -
AKTUÁLNE MOŽNOSTI A VÝZVY

Bakalárska práca

Študijný program: Ekonómia a právo

Študijný odbor: EKONÓMIA A MANAŽMENT
PRÁVO

Školiace pracovisko: Právnická fakulta

Vedúci bakalárskej práce: doc. JUDr. Milan Hodás PhD.

ČESTNÉ PREHLÁSENIE

Čestne vyhlasuje, že celú bakalársku prácu na tému „Zapojenie verejnosti do normotvorby – aktuálne možnosti a výzvy“, vrátane všetkých príloh, som vypracovala samostatne, a to s použitím literatúry uvedenej v priloženom zozname literatúry.

Bratislava, 2022

.....

POĎAKOVANIE

Touto cestou by som chcela poďakovať vedúcemu bakalárskej práce doc. JUDr. Milanovi Hodásovi PhD, za pripomienky, ochotu trpezlivosť, odbornú pomoc, rady a usmernenie, ktorými prispel k vypracovaniu tejto bakalárskej práce.

ABSTRAKT

HORVÁTHOVÁ Lucia: Zapojenie verejnosti do normotvorby [Bakalárka práca]. Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta. Vedúci práce: doc. JUDr. Milan Hodás PhD. – Univerzita Komenského v Bratislave: PRAF UK, 2022, 42 s.

Záverečná práca je vypracovaná na tému zapojenia verejnosti do normotvorby. Cieľom záverečnej práce bolo objasnenie základných pojmov súvisiacich s inštitútom zapojenia občanov do tvorby zákonov. od základných pojmov, ako je demokracia, tvorba normotvorby, občianska iniciatíva. Cieľom bolo taktiež zistenie informácií ohľadom inštitútov, ktoré sú v práci spomenuté a teda, referendum, petície, pripomienkové konanie, predbežná informácia a elektronické hromadné žiadosti. V práci približujem aj medzery a nedostatky daných inštitútov a príslušnú judikatúru, ktorá sa venovala týmto inštitútom. Pokiaľ ide o legislatívny proces je v práci okrajovo spomenutý, nakoľko v priebehu normotvorného procesu existujú medzery, v ktorých práve ľudia môžu participovať. Výsledkom je zistenie, že inštitúty, ktoré sme v práci spomenuli, nie sú tak jednoznačné ako sa zdá. Právna úprava vo väčšine prípadov inštitúty zakotvuje, no táto právna úprava sa môže zdať ako nepostačujúca. V prípadoch, kedy by sa ľudia chceli podieľať na tvorbe právnych predpisov, mnohokrát nedisponujú dostatočnými informáciami, a nástroje ktoré použijú sú následne nepoužiteľné. Navrhujem aplikovať do praxe viac dokumentov, ktoré by ľuďom do detailu opísali, ktorý inštitút má aké výhody a nevýhody, ktorý je najefektívnejší a ktorému sa naopak vyhnúť. Aby občania a verejnosť, disponovala dostatočnými informáciami, v prípade, keď bude chcieť jeden z inštitútov využiť, pričom ako nositeľ moci, na to má plné právo.

Kľúčové slová:

Normotvorba, verejnosť, tvorba zákonov, zapojenie, občania, spôsoby, prostriedky, legislatívny proces

ABSTRACT

HORVÁTHOVÁ Lucia: Public participation in law-making – current possibilities and challenges [Bachelor thesis]. University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy. Comenius University Bratislava. Faculty of Law. Supervisor: JUDr. Milan Hodás PhD. – Comenius University Bratislava: PRAF UK, 2022, 42 s.

The final work is prepared on the topic of public participation in law-making. The aim of the final work was to clarify the basic concepts related to the institute of involving citizens in lawmaking. from basic concepts such as democracy, law-making, citizens' initiative. The aim was also to find out the information concerning the institutes mentioned in the work, namely the referendum, petitions, comment procedure, preliminary information and electronic mass requests. In my work, I also draw attention to the gaps and shortcomings of the institutes concerned and the relevant case-law that has been addressed by these institutes. As far as the legislative process is concerned, it is marginally mentioned in the work, as there are gaps in which people can participate during the legislative process. As a result, it is found that the institutes that we mentioned in our work are not as simple as they seem. In most cases, the legislation enshrines institutes, but that legislation may seem insufficient. In cases where people would like to be involved in lawmaking, they often do not have sufficient information, and the tools they will use are consequently unusable. I propose to put into practice more documents to describe to people in detail which institute has the advantages and disadvantages, which is the most effective and which, on the contrary, to avoid. For citizens and the public to have sufficient information, if one of the institutes wants to use it, and as a powerholder, it has every right to do so.

Key words:

Legislation, public, law-making, involvement, citizens, was, means, legislative process

Obsah

1	Demokracia a verejnosť ako základné pojmy	10
1.1	Demokracia	10
1.1.1	Priama demokracia	10
1.1.2	Zastupiteľská demokracia	10
1.2	Verejnosť	11
2	Tvorba noriem a participácia	12
2.1	Normotvorná iniciatíva v medziach Slovenskej republiky	13
2.2	Občianska participácia	13
2.3	Podpora participácie	15
2.4	Legislatívny proces	16
2.5	Verejnosť práva	20
3	Referendum	21
3.1	Referendum z občianskej iniciatívy	22
3.2	Vyhlasovanie a výsledok referenda	22
3.3	Jediné platné celoštátne referendum Slovenskej republiky	23
3.4	Referendum a jeho druhá strana	23
3.4.1	Právna sila výsledkov referenda	24
3.4.2	Negatívne vymedzenie v referende	25
3.4.3	Imperatívny mandát a jeho súvislosť v referende	26
4	Petícia	28
4.1	Podstatné náležitosti petície	28
4.2	Odovzdanie a vybavenie petície	28
4.3	Petičné právo a jeho obmedzenia	29
5	Predbežná informácia	31
6	Pripomienkové konanie	32
6.1	Hromadná pripomienka	33

6.2	Pripomienkové konanie a jeho nedostatky	33
6.3	Aarhuský dohovor a jeho súvislosť s pripomienkovým konaním	34
7	Elektronická hromadná žiadosť	37
7.1	Vytvorenie žiadosti a prvé kolo podpisovania.....	37
7.2	Zverejnenie žiadosti a druhé kolo podpisovania.....	38
7.3	Konečná fáza elektronickej hromadnej žiadosti	38
7.4	Výhody elektronickej hromadnej žiadosti	38
	Záver	39
	Zoznam použitej literatúry	40

Úvod

Záverečná bakalárska práca sa zaoberá aktuálnou otázkou dnešnej doby a to ako zapojiť širokú verejnosť do tvorby zákonov. Národná rada Slovenskej republiky je legislatívnym orgánom, ktorý je oprávnený vydávať zákony. Na druhej strane, zákonodarná moc patrí tak aj občanom. Tvorba zákonov spadá hlavne pod činnosť Národnej rady Slovenskej republiky, no existujú prostriedky, ktorými sa verejnosť môže zapojiť do normotvorby. Práca by mala slúžiť ako poukázanie na to, ako sa občania dostávajú k zákonom a ich tvorbe, aké medzery a ďalšie možnosti existujú pre tieto inštitúty.

Celá záverečná práca obsahuje 7 kapitol. Prvá a druhá sa zaoberajú všeobecným vymedzením tvorby noriem, demokracie a verejnosti. Okrajovo je v práci spomenutý aj legislatívny proces, nakoľko je to všeobecný postup návrhu a vyhlásenia zákona. Tretia kapitola a zároveň aj nasledujúce sa venujú momentálny prostriedkom zapojenia verejnosti do normotvorby, ich výhody a taktiež nevýhody týchto inštitútov.

Hlavný cieľom práce je vysvetlenie a ozrejmienie základných pojmov, ktoré sa s inštitútom verejnosti v normotvorbe spájajú a úzko s ním súvisia. Napriek tomu, že uvedené inštitúty sú verejnosti známe, rozhodli sme sa verejnosti viac priblížiť dané nástroje. Aj keď sa môže zdať, že sú jednoduché, zdanie občas klame a tieto inštitúty sú slovenskými súdmi rozoberané vo veľkej miere.

1 Demokracia a verejnosť ako základné pojmy

1.1 Demokracia

Demokracia sa pokladá za kľúčový princíp a akýsi koreň problematiky zapojenia verejnosti do normotvorby. Demokracia alebo inak povedané, princíp suverenity ľudu pochádza z grécka a doslova znamená vládu ľudu. Pri hľadaní jednotného výkladu demokracie, by sme hľadali márne, interpretácie sa totiž líšia a rozchádzajú. Najčastejšie sa v politológii rozlišujú dva princípy demokracie a to priama a zastupiteľská demokracia.

1.1.1 Priama demokracia

Pri priamej demokracii rozhoduje ľud sám formou priameho hlasovania. Ľud pri tomto type demokracie prijíma sám, ako zdroj moci, rozhodnutia o dôležitých otázkach verejného záujmu. Pôvod priamej demokracie nachádzame už v starovekom Grécku, kde existovala Aténska demokracia, ktorá bola založená na vláde ľudového zhromaždenia, kde sa mohli zúčastniť všetci občania.

Formou priamej demokracie je referendum, ktoré odráža participáciu zdroja moci (ľudu) na výkone moci. Referendum môžeme charakterizovať ako hlasovanie občanov o zásadnej otázke s právne relevantným výsledkom. Názov pochádza z latinského „referro ad populum“. K inštitútu referenda sa podobnejšie budeme venovať v kapitole 3.

1.1.2 Zastupiteľská demokracia

Zastupiteľská demokracia je úplným opakom priamej demokracie, nakoľko zastupuje názor, že ľud sám nemôže realizovať svoju moc priamo a bezprostredne. Výkon moci v danom prípade patrí orgánom, ktoré sa za týmto účelom vytvárajú. Orgány sú delegované voľbami a poskytuje im mandát k výkonu moci.

Zastúpeným subjektom, je každý občan, ktorý sa bez ohľadu na to či hlasoval vo voľbách alebo hlasoval za politickú stranu. S voľbami sa spája inštitút poslaneckého mandátu, kde poslanec vyjadruje záujmy ľudu ako suveréna. Poslanecký mandát sa vyvinul

do dvoch koncepcií: imperatívny mandát a zákaz imperatívneho mandátu, ktorému sa budeme viac venovať v kapitole 3.4.3.¹

1.2 Verejnosť

Verejnosť, ľud alebo občania sú si slová podobné a predstavujú pojem, ktorým sa označujeme my všetci. Pojem verejnosť je veľmi široký, no vo všeobecnosti sa ním rozumie forma organizovanej spoločnosti. V prípade, pokiaľ ide o tvorbu noriem je verejnosť subjektom, ktorý má záujem o participáciu na tvorbe právnej normy. Pokiaľ pôjde o moju prácu, pod pojmom verejnosť si môžeme predstaviť fyzické osoby ako občanov Slovenskej republiky, právnické osoby alebo občianske iniciatívy, združenia, ktoré disponujú právom a iniciatívou zapojiť sa normotvorného procesu.²

V roku 2012 Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky vydalo dokument Výkladové stanovisko k pojmu „verejnosť“. Tento dokument vznikol ako reakcia na Zákon č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom v znení neskorších predpisov, v ktorom nebola vymedzená definícia verejnosti a spôsobovalo to problémy. Preto sa Ministerstvo rozhodlo pojem ozrejmiť a uviedol, že pod pojmom „*verejnosť sa rozumejú individuálne neurčené osoby, pričom nezáleží na tom, či sú tieto osoby prítomné súčasne alebo postupne, musí však ísť o celkom významný počet osôb*“. ³

Pojem verejnosť je taktiež vymedzený v Zákone č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde v § 3 písm. r), je verejnosť charakterizovaná ako „...*jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny*“.

¹ CIBULKA E. a kolektív.: *Štátoveda*, Bratislava, Praf UK, 2017, str. 130 - 142

² VOZÁR I.: *Účasť verejnosti na príprave právnych predpisov*. Pezinok: VIA IURIS, 2014, [Online], Dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2017/08/analyza-2014-priprava-pr-predpisov.pdf>

³ Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.: *Výkladové stanovisko k pojmu „verejnosť“*. 2012 [Online], Dostupné na: https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2020/02/Vykladove_stanovisko_k_pojmu_verejnost.pdf

2 Tvorba noriem a participácia

Normotvorba alebo inak povedané tvorba práva, legislatíva či zákonodarstvo. Všetky tieto pojmy znamenajú vo všeobecnosti tvorbu noriem, no zároveň každý z týchto výrazov sa dá definovať inak.

Pokiaľ ide o normotvorbu, budeme hovoriť o tvorbe akýchkoľvek noriem. Pod pojem „akýchkoľvek noriem“ môžeme zaradiť normy technické, módne, spoločenské, športové, atď.

Označenie tvorba práva patrí výlučne tvorbe právnych noriem. Tvorba práva zahŕňa tvorbu písaného aj nepísaného práva. Pod písané právo môžeme zaradiť tvorbu právnych predpisov v rámci legislatívneho procesu. Nepísané právo zahŕňa najmä vznik obyčajového práva alebo sudcovských precedensov.

Legislatíva znamená tvorbu právnych predpisov, no nie takú ako tvorba práva. Legislatívu možno inak definovať ako vytváranie všeobecne záväzných pravidiel správania sa. Zákonodarstvo je synonymom legislatívy, no v niektorých prípadoch sa používa aj odlišne.

Zákonodarstvo, ak ho chceme používať odlišne, vyjadruje legislatívnu činnosť parlamentu, ktorý prijíma ústavu, ústavné zákony a zákony.⁴

Občania alebo občianske organizácie nemajú priame ukotvenie zákonodarnej iniciatívy v Ústave Slovenskej republiky, to však neznamená, že sa v medziach nášho práva nevyužíva. V prípade, ak by boli splnené podmienky pre vykonávanie práva priamo občanmi, malo by to podobné dôsledky ako uplatnenie práva zákonodarného orgánu. Zákonodarný orgán sa aj napriek neukotveniu občianskej iniciatívy v Ústave SR má zaoberať návrhmi ľudovej iniciatívy.

Konkrétne dôvody pre nepriznanie práva občanom Slovenskej republiky v podstate neexistujú. Najčastejšou výhradou a dôvodom je, že občania nedisponujú takými zručnosťami a vedomosťami aby im bola umožnená príprava návrhu zákona. Ak by však nebola umožnená zákonodarná iniciatíva občanom, museli by toto právo kumulatívne stratiť

⁴ CIBULKA E. a kolektív.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Práv UK, 2013, str. 39 - 40

aj poslanci Národnej rady Slovenskej republiky a jej výbory, nakoľko sú zástupcovia občanov.⁵

Aj keď priame ukotvenie zákonodarnej iniciatívy občanov v Ústave Slovenskej republiky neexistuje, základ občianskej participácie je vyjadrený a upravený v čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle citovaného zákona: „*štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volebných zástupcov alebo priamo.*“

2.1 Normotvorná iniciatíva v medziach Slovenskej republiky

V medziach Slovenskej republiky patrí legislatívna iniciatíva poslancom Národnej rady, výborom Národnej rady a vláde Slovenskej republiky. Toto zakotvuje Ústava SR v čl. 87 ods.1. Iniciatíva avšak nepatrí prezidentovi Slovenskej republiky, pretože ten disponuje právom veta.

Na druhej strane, patrí zákonodarná iniciatíva občanom Slovenskej republiky, ktorá sa ale prejavuje zastúpením. Občania a verejnosť sú zastúpení poslancami parlamentu, ktorý sú zástupcami občanov.

Iniciatíva poslancov a výborov Národnej rady Slovenskej republiky sa od legislatívnej iniciatívy vlády odlišuje. Výbory a poslanci môžu ale nemusia podať návrh zákona, teda je to na ich slobodnom rozhodnutí. Naopak ale vláda Slovenskej republiky je zodpovedná za politiku a stav republiky.

2.2 Občianska participácia

Participácia alebo inak zapojenie širokej verejnosti do správy verejných vecí sa využíva aj vo fáze tvorby noriem. Participovať môžu jednotlivci alebo mimovládne neziskové organizácie. Občianska participácia sa využíva pri inštitútoch petícií, pripomienky, hromadnej pripomienky alebo štrajkov či demonštrácií.

Aktivitou zainteresovaných účastníkov vzniká tvorba verejných politík a tvorba noriem, ktoré obsahujú mnoho prínosov. Ústredné orgány štátnej správy na základe

⁵ BALOG B.: *Umenie tvoriť zákony*, Bratislava: Wolters Kluwer,, 2019, str. 106 - 107

komunikácie so spoločnosťou identifikujú verejnú politiku na ktorej sa budú podieľať aj zástupcovia občianskej spoločnosti.⁶

Účasť verejnosti alebo občianska participácia je zakotvená v Zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v zmysle § 2 ods. 1 cit. zákona: „*cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky (...) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky.*“

Participácia verejnosti na tvorbe právnych predpisov je veľmi dôležitá a v rôznych smeroch aj veľmi nápomocná. Zapojenie občanov do tvorby predpisov pomáha napríklad predísť konfliktu záujmov, štátna správa a verejnosť si medzi sebou vybudujú dôveru, zvyšovať kvalitu a legitimitu právnych predpisov, získať podporu verejnosti a zvyšovať jej právne povedomie.

Podľa miery zapojenia verejnosti rozlišujeme 3 úrovne participácie občanov:

- 1) Informovanie – informácie, ktoré sa týkajú procesu tvorby právneho predpisu musia byť zverejňované a teda musia verejnosť informovať o zákonom stanovených informáciách ale zároveň aj o legislatívnom zámere alebo predbežnej informácie
- 2) Konzultovanie – predkladateľ pomocou aktivity získava spätnú väzbu zo strany občanov k pripravovanému predpisu a k jeho procesu tvorby, môže ísť o podnety verejnosti, prieskumy a pod.
- 3) Aktívna participácia – do procesu tvorby právneho predpisu sa na tejto úrovni občania priamo zapájajú napríklad pomocou zástupcov verejnosti.⁷

⁶ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: *Participácia*, [Online], Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_participacia

⁷ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, *Metodické usmernenie pre Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu*, [Online], [Prevzaté 2.5.2022], Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/Metodicke-usmernenie_Sprava-o-ucasti-verejnosti_final.pdf, str. 2

2.3 Podpora participácie

Podpora participácie zo strany štátu je nepochybná a snaha vytvárať príležitosti pre občanov pri tvorbe právnych predpisov taktiež. Hlavnú úlohu pri podpore a snahe zohráva Inštitút Splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, s ktorým sa v práci ešte stretneme. Tento inštitút za poslednú dekádu inicioval niekoľko míľnikov na podporu participácie.

V roku 2012 Vláda slovenskej republiky schválila Uznesením Slovenskej republiky č. 50 prvý Akčný plán Open Government Partnership v Slovenskej republike pre roky 2012 – 2013. Tomuto ale predchádzalo, že vláda SR sa pridala k Partnerstvu pre otvorené vládnutie v roku 2011 v ktorom ja zapojených doposiaľ 50 krajín. Vláda sa týmto zaviazala, že bude verejnú správu občanom viac otvárať, bude podporovať aktívnu participáciu verejnosti do verejnej diskusie, zvyšovať efektivitu, transparentnosť, zodpovednosť a otvorenosť verejnej správy a zároveň zefektívniť príležitosti pre ľudí podieľať sa na správe verejných vecí.⁸

Ďalší významný míľnik v podpore participácie nastal v roku 2014 kedy sa Uznesením vlády SR č. 645/2014 schválili Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik. Pravidlá zapájania verejnosti zakotvili štyri úrovne participácie občanov, a to:

1. *„Verejnosť je informovaná o tvorbe verejnej politiky*
2. *Verejnosť sa zúčastňuje na diskusii o alternatívach verejnej politiky*
3. *Verejnosť sa zúčastňuje na rozhodovaní o verejnej politiky*
4. *Verejnosť sa podieľa na dosahovaní dohody o prioritách verejnej politiky ako aj na jej realizácii“⁹*

Rok 2015 priniesol nový inštitút zapojenia verejnosti do normotvorby s názvom Elektronická hromadná žiadosť (EHŽ), ktorá bola spustená na portáli open.slovensko.sk a budem sa jej podrobne venovať v kapitole 7.

⁸ Vláda Slovenskej republiky, *Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike*, [Online], Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2012_2013/OGP_2012-13-Akcnny-plan-uzn-vlady-c.50-2012.pdf, str. 1

⁹ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politik*, [Online], Dostupné na: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/tazke-zdravotne-postihnutie/pravidla-zapajania-verejnosti_verejne-politiky-1.pdf, str. 12

Účinnosť 1. januára 2016 nadobudol Zákon č. 400/2015 o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Uvedený zákon upravuje participáciu verejnosti na tvorbe právnych predpisov a zakotvuje nový inštitút Predbežnej informácie a Správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu. O pár mesiacov, 4. mája 2016 boli uznesením schválené Legislatívne pravidlá vlády.¹⁰

2.4 Legislatívny proces

Keďže sa v bakalárskej práci zaoberáme tvorbou noriem, za podstatné považujeme spomenutie priebehu legislatívneho procesu. V spojitosti legislatívneho procesu sa môžeme občas stretnúť aj s označením normotvorný alebo zákonodarný. Aj keď si nižšie preberieme prostriedky zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu, v samotnom legislatívnom procese sú stále medzery a príležitosti, kde sa ľudia môžu iniciovať. Legislatívny proces má niekoľko fáz, ktorými návrh zákona musí prejsť aby sa z neho stal zákon a všeobecne záväzný právny predpis.

Predprípravná fáza

Predprípravná fáza je akýmsi zistením objektívnej potreby právnej regulácie. V tejto fáze je potrebné aj vypracovať a schváliť legislatívny zámer, ktorý môžeme charakterizovať ako pohľad na potrebu právneho predpisu spojenú s reálnym možným prípadom tento zámer uplatniť a začať legislatívny proces.¹¹

Prípravná fáza

Zákonodarný proces začína prípravou návrhu zákona. Legislatívnu iniciatívu v medziach Slovenskej republiky má vláda, poslanci a výbory Národnej rady. Občania zákonodarnú iniciatívu síce nemajú, no do Národnej rady sa dostať môžu. Verejnosť môže svoj návrh zákona dostať do Národnej rady len pomocou poslancov, ktorý vystupujú ako ich zástupcovia. Návrh zákona a znenie zákona musia byť zrozumiteľné, aby bolo každému zrejmé, čo sa má daným zákonom dosiahnuť. Návrh zákona podľa § 68 ods. 1 Zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov musí

¹⁰ SVÁK J., SURMAJOVÁ Ž., BALOG B., *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, komentár*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017

¹¹ FÁBRY B., KASINEC R., TURČAN M., *Teória práva*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, str. 174 - 177

obsahovať „...jeho paragrafové znenie a dôvodovú správu“. Návrh zákona môže pochádzať z vlády alebo od poslancov.¹² Po uverejnení návrhu zákona na webovom portáli Slov-lex, prípravná etapa končí a začína najdôležitejšia časť – pripomienkové konanie. Toto pripomienkové konanie možno rozdeliť na vnútrorezortné a medzirezortné. Pokiaľ ide o vnútrorezortné pripomienkovanie, koná sa medzi orgánmi a inštitúciami, ktoré spadajú pod oblasť, ktorú riadi predkladateľ. Medzirezortné pripomienkové konanie je obligatórne¹³

Schvaľovacia fáza

Po prípravnej fáze a pripomienkovom konaní nasleduje fáza schvaľovacia, ktorá sa skladá z troch obligatórných čítaní v parlamente. Všetky čítania majú svoje ukotvenie v už vyššie spomínanom Zákone o rokovacom poriadku Národnej rady. Prerokovanie návrhu zákona je kľúčovou etapou procesu. Návrh zákona, ktorý vznikol v prípravnej fáze a prešiel pripomienkovým konaním sa zaradí do najbližšej schôdze a doručí sa poslancom. Lehota na doručenie poslancom je najmenej 15 dní pred schôdzou, na ktorej sa prvé čítanie uskutoční.¹⁴

Prvé čítanie začína tým, že navrhovateľ zákona daný návrh uvedie na schôdzi. O predložennom návrhu sa následne vedie rozprava, v ktorej ale ešte nie je priestor na predkladanie zmien a doplnení. Národná rada sa môže uznieť v tejto fáze tromi spôsobmi, a to:

- a) Vrátí návrh zákona na dopracovanie,
- b) O návrhu ďalej rokovať nebude a rokovanie celkovo končí,
- c) Národná rada návrh prerokuje v druhom čítaní.¹⁵

Občania v tejto fáze môžu využiť práve tých 15 dní, kedy majú poslanci návrh zákona k dispozícii. Nakoľko návrh zákona je zverejnený na webovom sídle, občania k nemu majú prístup. 15 dní je čas, za ktorý by verejnosť mala stihnúť poslanca informovať o neprijatí alebo prípadnom prijatí zákona. V prípade neprijatia by to malo za následok, že ten istý návrh právneho predpisu možno podať najskôr o 6 mesiacov.¹⁶

¹² KOVÁČECHOVÁ E., ŽILINČÍK P. *Ako sa rodí zákon*. 1999 [Online] Dostupné na: https://cloud2n.edupage.org/cloud/Ako_sa_rodí_zakon.pdf?z%3AfDulICfq7X7KWwDLzHI8IXZzeA1MQaMOAfXu%2F7It7MybcoNNUpsgviPSJ4zGYSFD

¹³ SVÁK J., KUKLIŠ P.: *Teória a prax legislatívy*, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007

¹⁴ FÁBRY B., KASINEC R., TURČAN M., *Teória práva*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, str. 174 - 177

¹⁵ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku národnej rady Slovenskej republiky

¹⁶ KOVÁČECHOVÁ E., ŽILINČÍK P. *Ako sa rodí zákon*. 1999 [Online] Dostupné na:

V druhom čítaní, ktoré sa považuje za najrozsiahlejšiu časť schvaľovacieho procesu, sa rozhoduje o návrhoch doplnujúcich a pozmeňujúcich predloženého návrhu. V tejto fáze rokujú hlavne výbory, ktorým bol tento návrh pridelený v prvom čítaní.¹⁷

Spravodajca, ktorého zo svojich členov určí výbor, ktorý bol na prerokovanie určený, vystúpi v rozprave ako druhý po predkladateľovi návrhu. Výbor vypracováva o výsledkoch rokovania písomnú správu, ktorá obsahuje stanovisko, v ktorom navrhuje či národná rada má alebo nemá návrh schváliť. V prípade, ak návrh zákona prerokovávalo viacero výborov, podajú spoločnú správu národnej rade, ktorú vypracuje gestorský výbor. Gestorský výbor rokuje o návrhu ako posledný, pretože zjednocuje rôzne stanoviská výborov. Spoločná správa výborov spolu s gestorským výborom obsahujú stanoviská a najmä informáciu, či sa odporúča návrh zákona schváliť. Spoločný spravodajca informuje národnú radu o výsledku rokovania. O návrhu zákona sa rokuje v pléne NR SR, avšak toto je možné až po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy. Podávanie pozmeňujúcich a doplnujúcich návrhov je na schôdzi povolené a potrebné, avšak na toto je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov. Ak sa na schôdzi neboli podané žiadne doplnujúce a pozmeňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhoch zo spoločnej správy. Ak sa ani po druhom čítaní neschválili žiadne pripomienky, v treťom čítaní sa pristúpi k hlasovaniu o návrhu ako takom.¹⁸

Schôdze výborov (okrem mandátneho a imunitného) sú verejné, čo ustanovuje aj Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku národnej rady Slovenskej republiky v § 52 ods. 1 a práve takýmto spôsobom verejnosť môže byť zapojená, nakoľko výbory si „...*môžu pozývať na svoje schôdze aj odborníkov a ďalšie osoby a požiadať ich o stanovisko*“ podľa § 54 ods. 1 už spomínaného zákona. Verejnosť sa môže zúčastniť, pokiaľ to umožní kapacita miest. Na schôdzi môžu občania podávať svoje pripomienky ak s tým výbor súhlasí a môžu ich vysloviť priamo na zasadnutí. Ak by k tomuto ale prišlo, niektorý z poslancov si musí daný z návrhov osvojiť a predniesť ho ako svoj. Ak výbor takéto pripomienky schváli, dostanú sa do rozpravy a v pléne sa bude o nich hlasovať.¹⁹

https://cloud2n.edupage.org/cloud/Ako_sa_rodí_zakon.pdf?z%3AfDuIlCfq7X7KWwDLzHI8IXZzeA1MQaMOAfXu%2F7It7MybcoNNuPsgviPSJ4zGYSFD

¹⁷ FÁBRY B., KASINEC R., TURČAN M., *Teória práva*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, str. 174 - 177

¹⁸ CIBULKA L. a kolektív.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Praf UK, 2013, str. 39 - 40

¹⁹ KOVÁČECHOVÁ E., ŽILINČÍK P. *Ako sa rodí zákon*. 1999 [Online] Dostupné na:

https://cloud2n.edupage.org/cloud/Ako_sa_rodí_zakon.pdf?z%3AfDuIlCfq7X7KWwDLzHI8IXZzeA1MQaMOAfXu%2F7It7MybcoNNuPsgviPSJ4zGYSFD

Tretie čítanie vedie k hlasovaniu u návrhu zákona ako celku, ale len za podmienky, že v druhom čítaní neboli schválené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Ak také návrhy schválené boli, koná sa tretie čítanie najneskôr na druhý deň po schválení týchto návrhov. Čítanie sa obmedzí len na ustanovenia návrhu, ktoré obsahovali návrh na zmenu alebo doplnenie. V treťom čítaní je prípustná oprava už len legislatívno-technických a jazykových chýb. Pokiaľ sa na tom zhodne najmenej 30 poslancov, je možné navrhnúť opakované druhé čítanie. Výsledkom hlasovania môže byť buď konečné prijatie zákona alebo jeho odmietnutie.²⁰

V tejto fáze, podobne ako aj vo fáze prvého čítania majú občania možnosť komunikovať s poslancami a prostredníctvom nich a ich hlasu dosiahnuť neprijatie alebo prijatie zákona.²¹

Fáza podpisovania, vyhlásenia a publikovania zákona

Podpísanie, vyhlásenie a publikovanie patrí v skratke do promulgačnej etapy. Po celom vyššie opísanom procese schválený zákon podpisuje predseda Národnej rady, prezident a predseda vlády Slovenskej republiky. Napriek tomu, že traja ústavní činitelia podpisujú prijatý zákon, prezidentovi stále patrí právo veta. Keďže disponuje týmto právom, má právomoc zákon vrátiť s pripomienkami a ak ho NR SR chce opätovne prijať, musí sa uznieť nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov, teda 76 hlasmi.

Aby došlo k naplneniu všetkých formálnych predpokladov, musí byť zákon publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a tým právny predpis nadobúda platnosť. Na druhej strane k účinnosti právneho predpisu dochádza v momente, ktorý ustanoví zákonodarca. Zvyčajne je to 15 dní po uverejnení právneho predpisu.²²

V tejto časti sú opísané možné zapojenia počas tvorby legislatívneho predpisu a v nasledujúcich kapitolách sú prostriedky, ktorými sa môže verejnosť zapojiť už pri existujúcich právnych predpisoch alebo pri závažných otázkach.

²⁰ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku národnej rady Slovenskej republiky

²¹ KOVÁČECHOVÁ E., ŽILINČÍK P. *Ako sa rodí zákon*. 1999 [Online] Dostupné na: https://cloud2n.edupage.org/cloud/Ako_sa_rodí_zakon.pdf?z%3AfDulICfq7X7KWwDLzHI8IXZzeA1MQaMOAfXu%2F7It7MybcoNNuPsgviPSJ4zGYSFD

²² FÁBRY B., KASINEC R., TURČAN M., *Teória práva*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, str. 174 - 177

2.5 Verejnosť práva

Na to aby verejnosť mohla uplatniť prostriedky, ktorými chce zákon pozmeniť, doplniť alebo vyjadriť nesúhlas, zákon alebo právna norma musia byť verejné. Verejnosť práva je jedným zo základných princípov a predstavuje, že právny predpis musí byť vyhlásený spôsobom stanoveným v zákone a až potom môže byť platný a vykonateľný. Právny predpis sa stáva platným v momente vytlačenia textu v Zbierke zákonov. Zákon musí byť dostupný pre každého, čo túto zásadu podmieňuje. Uverejnením sa právny predpis stáva platným a známym pre všetkých.²³

²³ SVÁK J., KUKLIŠ P.: *Teória a prax legislatívy*, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007, str. 163-164

3 Referendum

Prvým nástrojom ako sa verejnosť môže zapojiť do tvorby noriem je referendum alebo inak povedané plebiscit. Tieto výrazy sú synonymom, ktorému najviac porozumieť ako ľudové hlasovanie. Referendum je určitý nástroj, ktorým si parlament v dôležitých otázkach môže nechať poradiť od občanov. Referendum ako inštitút je upravený v Ústave SR 460/1992 Zb. v čl. 93 až čl. 100.²⁴

V našich medziach slovenského práva referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky a návrh na vyhlásenie referenda môže pochádzať od parlamentu alebo od občanov republiky. Prezident je avšak povinný referendum vyhlásiť, pokiaľ predložený návrh obsahuje všetky materiálne aj formálne náležitosti.²⁵

Referendum sa rozdeľuje na fakultatívne a obligatórne. Pokiaľ ide o obligatórne referendum, Ústava upravuje len jeden jediný prípad a to v čl. 93 ods. 1 Ústavy, ktorým sa „potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku“. Fakultatívnym referendom sú všetky ostatné prípady referenda a tie môžu byť určené pozitívne alebo negatívne. Pod pozitívne vymedzenie patria otázky, ktoré môžu byť predmetom referenda, naopak pri negatívnom vymedzení sa spomínajú otázky, ktoré obsahom referenda byť nemôžu.

Pri pozitívnom určení Ústava SR v čl. 93 ods. 2 zakotvuje a v podstate len konštatuje, že musí ísť o „dôležitú otázku verejného záujmu“. Negatívne určenie je obsiahnuté v Ústave v čl. 93 ods. 3, ktorý ustanovuje, že „predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet“.²⁶

Referendum ako nástroj priamej demokracie môžeme charakterizovať z niekoľkých hľadísk.

- 1) Podľa obsahu rozlišujeme referendum ústavodarné a zákonodarné,
- 2) Podľa času, kedy ide o referendum ante legem alebo post legem
- 3) Ako je vyššie spomenuté, poznáme referendum aj fakultatívne a obligatórne
- 4) Podľa výsledku môže byť záväzné alebo konzultatívne

²⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2. mája 1996, sp. Zn. PL. ÚS 42/95

²⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

²⁶ GIBA M. a kolektív.: *Ústavné právo*, Bratislava, 2019, Wolters Kluwer, str. 215 - 216

- 5) Z hľadiska územného môže ísť o celoštátne, regionálne, miestne referendum
- 6) Osobitným druhom je referendum potvrdzovacie a odvolávacie.²⁷

3.1 Referendum z občianskej iniciatívy

Keďže sa v práci zaoberám zapojením verejnosti do normotvorby, v tejto časti píšem o referende, ktoré pochádza od občanov. Plebiscit alebo referendum má niekoľko základných znakov, bez ktorých by nemohlo byť referendum vyhlásené prezidentom.

Jedným zo znakov je, že o referendum sa musí požiadať formou petície. Táto petícia je akýmsi vyjadrením legislatívnej iniciatívy občanov. Avšak týmto dokumentom je možné len vydať príkaz parlamentu na zmenu právneho predpisu. Petícia ale ako taká, nemá za právny následok zmenu právneho predpisu.

Ďalším zo znakov je, že túto petíciu musí podpísať aspoň 350 000 občanov Slovenskej republiky. Pokiaľ petícia túto náležitosť spĺňa, prezident vyhlási referendum a to prebehnúť musí. Oba tieto znaky sú upravené v čl. 95 ods. 1 Ústavy SR.

V neposlednom rade, pôjde o náležitosť, ktorá pochádza zo základného ľudského práva. Na referende sa môžu zúčastniť len tí, ktorí majú právo voliť. Právo voliť obsahuje jedinú všeobecnú podmienku a to tú, že právo voliť majú tí, ktorí v deň konania volieb/referenda dosiahnu vek 18 rokov, a teda plnoletosť. Táto požiadavka je upravená v Ústave SR v čl. 94.²⁸

3.2 Vyhlasovanie a výsledok referenda

Po splnení všetkých náležitostí a doručení petície prezidentovi, referendum prebehne. V referende sa hlasuje za položenú otázku, pričom prevažujúca odpoveď je kladná alebo záporná. Pokiaľ sa na referende zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a je prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov, považuje sa za platné. Výsledky referenda, ktoré sú platné a v referende prijaté, Národná rada Slovenskej republiky vyhlási rovnako ako zákon v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.²⁹

²⁷ CIBULKA L. a kolektív.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (štátoveda)*, Bratislava, 2013, PraFUK, str. 131

²⁸ *Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.*

²⁹ GIBA M. a kolektív.: *Ústavné právo*, Bratislava, 2019, Wolters Kluwer, str. 220 - 222

3.3 Jediné platné celoštátne referendum Slovenskej republiky

Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky prebehlo doposiaľ 8 celoštátnych referend. Prvé celoštátne referendum sa uskutočnilo ešte v roku 1994 kedy sa hlasovalo za „*prijatie zákona o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii*“. Do roku 2003 boli všetky referendá neúspešné. Rok 2003 priniesol zlom, kedy sa konalo piate referendum v poradí a hlasovalo sa o otázke vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie.

Slovensko sa stalo členským štátom Európskej únie v roku 2004 po úspešnom a platnom referende. V danom referende sa zúčastnilo 52% populácie a z toho takmer 93% hlasovalo v prospech danej otázky. Keďže sa na referende zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a zároveň na otázku kladne odpovedala nadpolovičná väčšina účastníkov, považovalo sa referendum za platné a Slovensko sa prostredníctvom hlasu ľudu stalo členom EÚ.³⁰

Úspešnosť jedného referenda z ôsmich je len jasným dôkazom, aký zložitý je inštitút referenda. Dokazuje to taktiež aj celkový počet referend v dejinách samostatnej republiky. Vyzbierať potrebný počet podpisov a splniť všetky ďalšie podmienky sa podarilo občanom Slovenskej republiky len jeden jediný krát a za následok to malo dôležité postavenie Slovenskej republiky v budúcnosti.

3.4 Referendum a jeho druhá strana

Aj keď sme si o referende povedali základné parametre a podmienky pre jeho úspešnosť, nie je to tak ideálne a jednoduché ako sa zdá. Nálezy a rozsudky súdov Slovenskej republiky sa menia a v rôznych názoroch sa rozchádzajú. Ústava Slovenskej republiky je predpis najvyššej právnej sily a nemožno jej odporovať, no v samotných otázkach referenda museli byť niektoré veci jasne vysvetlené v rozsudkoch a nálezoč, nakoľko sa objavovali nejasnosti ohľadom tohto inštitútu. Ústava Slovenskej republiky ustanovuje referendum v druhom oddieli od čl. 93 až po čl. 100. Nejasností, ktorým sa Ústavný súd venoval je avšak niekoľko.

³⁰ Európska komisia, *Slovensko v EÚ*, [Online], Dostupné na: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/onas/slovensko-v-eu_sk

3.4.1 Právna sila výsledkov referenda

Silu výsledku referenda explicitne ustanovuje Ústava SR čl. 98 ods. 2, cit zákonu: „*Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon*“. Táto právna úprava evokuje domnienku, že výsledok referenda má silu zákona nakoľko v čl. 99 ods.1 Ústavy, je jasne ustanovené: „*Výsledok referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti*“. S ustanovením čl. 99 ods. 1 Ústavy vychádza, že výsledok referenda vie a môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť, ale až po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti, nakoľko disponuje akousi imunitou.

Je to ale naozaj tak? Má výsledok referenda silu zákona alebo aj ústavného zákona? Odpoveď na túto problematiku bola popísaná v judikatúre, konkrétne v Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Ústavný súd tu uzatvoril, že v referende ide o pomerne rovnaký výkon zákonodarnej moci ako v prípade hlasovania v Národnej rade a teda je možné aby spoločnosť hlasovala v referende o prijatí normy s právnou silou ústavného zákona.

Právnu silu výsledku referenda podporuje aj čl. 98 ods. Ústavy, ktorý pre platnosť výsledku vyžaduje aby sa na ňom zúčastnila aspoň nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Vychádza to zo sily referenda, pričom vyzbieranie 350 000 podpisov má určitú silu aby sa toto rovnalo ústavnému zákonu.

Z tohto vyplýva, že výsledok referenda má právnu silu zákona, no priamo zákonom sa nazvať nedá. Ide skôr o originálny prameň práva, ktorého právna sila pochádza od občanov, ktorí sú v našej právnej úprave pomenovaní ako zdroj a pôvodca právnej sily. Je možné ho zmeniť alebo zrušiť ústavným zákonom a teda predpisom s vyššou právnou silou. Referendum ako inštitút zapojenia verejnosti do tvorby právneho predpisu ovplyvňuje normotvorbu, no pri limitovaní odpovede na áno alebo nie, je o to ťažšie formulovať správnu otázku.³¹

Výsledok referenda jednoznačne má kvalitu a silu zákona. Potom sa nám ale naskytuje otázka či možno na autorizáciu použiť ustanovenie Ústavy čl. 87 ods. 2, ktoré hovorí o vyhlásení referenda Národnou radou rovnako ako zákon. Zákon po svojom

³¹ BALOG B.: *Charakter návrhu prijatého v referende*, In Právny obzor 2015/5, roč. 98 Bratislava, str. 508

schválení musí byť podpísaný predsedom NR SR, prezidentom a predsedom vlády. V prípade referenda nie je možné vrátiť jeho výsledok ako pri zákone a nemožno v prijatých návrhoch vykonávať legislatívne zásahy. Nakoľko referendum nemožno meniť, za autorizovanie môžeme považovať podpis predsedu NR SR.³²

3.4.2 Negatívne vymedzenie v referende

Ako bolo vyššie spomenuté, negatívne vymedzenie v čl. 93 ods. 3 Ústavy jasne definuje, čo nemôže byť predmetom referenda. Je to teda definícia od ktorej sa nemožno odchyliť. Je ale nutné na základe tohto ustanovenia vylúčiť z referenda každú otázku, ktorá by sa len minimálne dotýkala niektorého z ustanovení základných práv a slobôd?

Problematika bola rozobraná taktiež v už vo vyššie spomínanom Náleze Ústavného súdu v bode 36. Judikatúra dospela k záveru, že toto ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy nie je dostatočne široké, pretože nezahŕňa kľúčové východiská. Základné práva a slobody teoreticky môžu byť predmetom referenda, no nemôžu to byť otázky týkajúce sa osobného statusu, prostredníctvom ktorých by mohlo dôjsť k obmedzujúcemu zásahu do základných práv a slobôd.

Ak by výsledkom referenda bolo schválenie otázky o rozšírení existujúceho štandardu a ich ochrany, takéto referendum môže byť schválené. Naopak, ak by takéto schválenie malo predchádzať k oslabeniu existujúcich štandardov základných práv a slobôd, referendum by nebolo prípustné.³³

Ak ide o negatívne vymedzenie v referende, ako sme spomenuli nemôžu byť základné práva a slobody, dane, štátny rozpočet a odvody. Na druhej strane ale čl. 93 ods. 2 Ústavy hovorí, že: „Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.“ Toto ustanovenie ale spôsobuje domnienku a subjektom, ktorý sú oprávnený referendum vyvolať to ponúka široký priestor na uvažovanie. Na referendumú otázku sa má odpovedať áno/nie a ak je to potrebné, doloží sa príloha, ktorá predmet referenda objasňuje a približuje. Predmet referenda treba formulovať tak, aby tomu bežný občan rozumel, no nie všetky otázky môžeme považovať za spôsobilé byť predmetom referenda.³⁴

³² NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*, In Právny obzor 1997/1, roč. 80 Bratislava, str. 21- 27

³³ *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014*

³⁴ NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*, In Právny obzor 1997/1, roč. 80 Bratislava, str. 21- 27

3.4.3 Imperatívny mandát a jeho súvislosť v referende

V Náleze ÚS PL. ÚS 24/2014 síce išlo o 4 referendové otázky, no Ústavný súd sa rozhodol, že to „rozoberie na drobné“ a venoval sa celkovej koncepcii referenda v slovenskom ústavnom systéme. Staršie rozhodnutia a zároveň aj už spomínané rozhodnutie sa zhodli na tom, že referendum má právne účinky a nemožno teda hovoriť o hlasovaní bez právnej sily.³⁵

Prijatie návrhu referenda má ústavnú relevanciu. V tomto zmysle myslíme, že občania, ktorí sa zúčastňujú na hlasovaní, udeľujú týmto príkaz parlamentu, aby v danej otázke referenda zmenili časť ústavy, ktorá spadá pod predmet referenda.³⁶

Toto avšak vyvracia „teóriu príkazu“ inak povedané, viazaný alebo imperatívny mandát. Viazaný mandát už len ťažko nájdeme v demokratických krajinách, nakoľko vo väčšine je zakázaný. Stále avšak existujú krajiny kde tento inštitút používajú (Spojené štáty americké). Ide o krajiny nedemokratické alebo je tento mandát žiaduci pri výkone funkcií alebo je istým spôsobom upravený. Podstata tohto mandátu je, že poslanci dostávajú poverenie od nadradeného subjektu, v našom zmysle slova od občanov.³⁷

Je teda možné aby pri zákaze imperatívneho mandátu dávali občania poslancom príkazy o zmene ústavy, keď poslanci disponujú voľným mandátom? Je poslanec povinný občanom v každej otázke vyhovieť keď voliči nemôžu priamo ukladať úlohy poslancom?

Ako je už vyššie spomenuté poslanci sa riadia voľným mandátom, ktorý je zároveň ukotvený v Ústave Slovenskej republiky v čl. 73 ods. 2, cit. zákona: „*Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*“. Aj keď sú poslanci zástupcami občanov, čo vyplýva aj zo samotnej Ústavy, imperatívny mandát je v našich medziach slovenského práva priam zakázaný. To však odporuje názoru, že výsledkom referenda občania dávajú príkaz poslancom na zmenu časti ústavy.

³⁵ GIBA M. a kolektív.: *Ústavné právo*, Bratislava, 2019, Wolters Kluwer, str. 222 - 223

³⁶ *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997*

³⁷ CIBIK S.: *Poslanecký mandát na území Slovenskej republiky od roku 1848*, Bratislava, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave [Online], Dostupné na: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2021/02/09/poslanecky-mandat-na-uzemi-slovenskej-republiky-od-roku-1848/>

Záverom k referendu možno povedať, že obsahuje ideové a obsahové protiklady no Ústava SR ho upravuje, čo treba hodnotiť pozitívne. V tejto kapitole sú popísané práve tie nedostatky a rôzne názory, ktoré sú pri referende najčastejšie. Judikatúra a rôzni autori sa k referendu vyjadrili, no jeho právna úprava stále nie je kompletná.

4 Petícia

Petícia ako ďalší nástroj zapojenia verejnosti do normotvorby je upravená v Zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Petičné právo patrí každému občanovi alebo skupine občanov, ktorí kladú požiadavku vo veciach verejného záujmu na orgány verejnej moci. V danom prípade môže ísť o žiadosti, návrhy alebo sťažnosti. Nesmie však zasahovať do nezávislosti súdu, odporovať ústave, zákonom, právne záväzným aktom EÚ, taktiež ani popierať alebo obmedzovať osobné, politické alebo iné práva.³⁸

4.1 Podstatné náležitosti petície

Petícia môže mať charakter elektronickej alebo papierovej petície. Podobne ako referendum, aj petícia má predpísané náležitosti. Petícia musí obsahovať:

- Označenie „PETÍCIA“
- Opis a označenie predmetu záujmu, ktorý sa petíciou má vyriešiť
- Meno, priezvisko, adresu pobytu a podpis danej osoby
- Pokiaľ pôjde o elektronicкую petíciu, namiesto svojho podpisu občan uvedie svoju adresu elektronickej pošty, schránky alebo elektronický podpis
- Ak by šlo o právnickú osobu, tá uvedie svoj názov a sídlo a údaje o osobe oprávnenej konať v mene právnickej osoby.

4.2 Odovzdanie a vybavenie petície

Po vyzbieraní podpisov sa petícia doručuje orgánu verejnej správy a v tomto momente musí byť podpísaná osobou určenou na styk v orgáne verejnej správy. Petíciu je možné podať tromi spôsobmi:

1. Písomne s priloženými podpisovými hárkami
2. Písomne spolu so zoznamom osôb, ktorí danú petíciu podporili
3. Elektronicky.

³⁸ Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve

Petíciu je orgán verejnej moci povinný prijať, prešetriť a vybaviť tak, aby zistil skutočný stav veci. Avšak nie je povinný tieto kroky podniknúť v prípade, že sa petíciou vyhovie v celom rozsahu. V podanej petícii môžu vzniknúť aj prekážky, a to:

- a. Petícia nemá podstatné náležitosti obsiahnuté v kapitole 2.2.1 a v tomto prípade, orgán verejnej moci vyzve zástupcu petície aby nedostatky odstránil
- b. Z petície vyplýva, že daný orgán verejnej správy nie je príslušný vybaviť petíciu a teda musí do 10 dní od doručenia postúpiť petíciu príslušnému orgánu verejnej moci a oznámiť tak zástupcovi
- c. Nie je možné vybaviť petíciu tak, aby sa zistil skutočný stav veci a v tomto prípade príslušný orgán posúdi obsah petície a zašle písomnú odpoveď aj s odôvodnením zástupcovi v lehote do 30 dní.

Konečný výsledok oznámi príslušný orgán verejnej moci najneskôr do 30 dní od doručenia petície alebo od odstránenia nedostatkov. Výsledok sa zverejňuje na webovom sídle, elektronickej úradnej tabuli a to do 10 pracovných dní od vybavenia.³⁹

4.3 Petičné právo a jeho obmedzenia

Ústava Slovenskej republiky petičné právo zaručuje. Na druhej strane prináša aj obmedzenia tohto práva. V druhej hlave ústavy sú zakotvené základné práva a slobody, ktoré sú predmetom prvého obmedzenia. Ústava a Zákon o petičnom práve zakazuje aby predmetom petície boli základné ľudské práva a slobody. Vyplýva to aj z ustanovenia čl. 93 ods. 3 Ústavy, ktorý ustanovuje nasledovné: „*Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*“ Petíciou však nie je zakázané dožadovať sa ostatných ústavných zmien, zmeny zákonov a iných právnych predpisov.

V druhom rade Zákon o petičnom práve zakazuje vyzývať ľud k zamedzeniu uplatňovania práv konkrétnych osôb alebo skupiny osôb. Podrobne to upravuje v § 1 ods. 4 tohto zákona, kde zakotvuje znenie citovaného zákona, a to: „*Petícia nesmie vyzývať k porušovaniu ústavy a zákonov, popieraníu alebo obmedzovaniu osobných, politických alebo iných práv občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie,*

³⁹ Ako na petície, *Čo je petícia*, [Online], Dostupné na: <https://www.mojapeticia.sk/ako-na-peticie>

náboženské vyznanie a sociálne postavenie, alebo k rozniecovaniu nenávisťi a neznášanlivosti z týchto dôvodov alebo k násiliu alebo hrubej neslušnosti“.

Zasahovanie do nezávislosti súdu je zakázané. Tento zákaz obsahuje Ústava v článku 27 ods. 3 a zároveň aj už spomínaný Zákon o petičnom práve v ustanovení § 1 ods. 3. Pokiaľ ide o otázku zasahovania do nezávislosti súdov, spadajú sem všetky súdy – všeobecné, ústavné, zriadené zákonom. Toto obmedzenie avšak neznamená, že na súd alebo na konkrétneho sudcu nemôže byť podaná sťažnosť.⁴⁰

Petičné právo je minimálne limitované Ústavou a dané limity predstavujú práve obmedzenia spomenuté vyššie. Úprava petície avšak občas môže byť sporná. Ústava ako právny predpis s vyššou právnou silou ustanovuje v čl. 27 ods. 1, že: „...každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného záujmu...“. Na druhej strane ak aby sme petíciou chceli vyhlásiť referendum, petičné právo majú už len občania ako je to spomenuté v čl. 95 Ústavy. Tieto ustanovenia môžu vyvolať určitý rozpor, nakoľko pokiaľ ide o referendum, môže o ňom hlasovať len osoba staršia ako 18 rokov ako sme spomenuli vyššie. Zákon o petičnom práve takouto podmienkou nedisponuje.

Ústavný súd sa s týmto problémom už stretol a je opísaný a vysvetlený v Náleze Ústavného súdu I. ÚS 38/94. Problémom tohto prípadu bolo, že prezident Slovenskej republiky nevyhlásil referendum aj keď podľa predkladateľa petície, boli náležitosti pre vyhlásenia naplnené. Predkladateľ vyhlásil, že prezident porušil petičné právo upravené v Ústave, nakoľko petícia obsahovala vyše 350 000 podpisov, čo spĺňalo podmienku referenda. Ústavný súd tu ale dal do povedomia, že „*Ústava ani Zákon o petičnom práve neupravujú záruky priaznivého a nepriaznivého vybavenia petície, pretože subjektívne právo na petíciu síce značí právo podať petíciu, ale toto právo nezahŕňa povinnosť vyhovieť petícii, t. j. prijať petíciu v navrhovanom rozsahu.*“ Zároveň Kancelária prezidenta republiky, dospela k záveru, že aj keď bolo predložených viac ako 350 000 podpisov, za platné bolo možno považovať cca. 233 000 a týmto sa znížil počet podpisov a petícia nespĺňala podmienku na vyhlásenie referenda.⁴¹

⁴⁰ KRÁE J. A kolektív, *Ústavné garancie ľudských práv*, Bratislava, 2004, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, str. 82 - 92

⁴¹ *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995*

5 Predbežná informácia

Formálnych postupov, ktoré majú umožňovať participáciu je mnoho Slovensko má zavedený celý rad týchto postupov. Predbežná informácia bola prijatá v roku 2016 v dokumente Legislatívne pravidlá vlády. Týmto spôsobom sa zaviedla požiadavka zverejňovania predbežných informácií k pripravovaným návrhom zákona v dostatočnom predstihu. Predbežné informácie by mali obsahovať ciele daného zákona ako aj spôsob zapojenia spoločnosti.⁴²

Predbežnou informáciou predkladateľ návrhu právneho predpisu zverejní informáciu o pripravovanom návrhu. Účelom takejto informácie je oboznámiť verejnosť a orgány verejnej správy o tom, že predkladateľ začal pripravovať právny predpis. Umožňuje tak komukoľvek vyjadriť sa k pripravovanému právnemu predpisu a byť s ním uvedený. Predbežná informácia sa vypracúva len v prípade pokiaľ ide o riadne pripomienkové konanie, nie skrátené medzirezortné pripomienkové konanie.

Predbežná informácia sa zverejňuje na webovom portáli Slov-lex v dostatočnom predstihu aby sa verejnosť s návrhom stihla oboznámiť a vyjadriť sa k nemu. Predkladateľ sa musí vyjadreniami verejnosti riadne zaoberať a ich zhodnotenie následne premietne do správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu.⁴³

V §9 Zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky sú taxatívne vymedzené náležitosti, ktoré musí predbežná informácia obsahovať, a teda:

1. Základné ciele a tézy pripravovaného návrhu,
2. Zhodnotenie súčasného stavu,
3. Predpokladaný termín začatia pripravovaného pripomienkového konania.⁴⁴

⁴² *Správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019 – 2021*, [Online], Dostupné na: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Slovakia_Design_Report_2019-2021_SVK.pdf

⁴³ SVÁK J., SURMAJOVÁ Ž., BALOG B., *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, komentár*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017

⁴⁴ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, *Predbežná informácia*, [Online], Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_legislativa_pi

6 Pripomienkové konanie

Pripomienkové konanie alebo inak medzirezortné pripomienkové konanie je nástroj, ktorým je verejnosť informovaná o pripravovaných zmenách a umožňuje prostredníctvom pripomienok verejnosti predpis vylepšiť. Každý návrh zákona sa zverejňuje na webovom portáli Slov-lex, prostredníctvom ktorého občania svoje pripomienky uplatňujú. Medzirezortné pripomienkové konanie prebieha elektronicky, z dôvodu transparentnosti, otvorenosti a prístupnosti pre každého občana. Pripomienkové konanie a účasť verejnosti na ňom upravujú najrozsiahlejšie Legislatívne pravidlá Vlády Slovenskej republiky.

Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní, pokiaľ predkladateľ neurčí dlhšiu. Táto lehota na pripomienky by mala byť určená tak aby sa zohľadnila rozsiahlosť pripravovaného právneho predpisu. Avšak, Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky explicitne určujú, že lehota na pripomienky nemôže byť kratšia ako 7 pracovných dní a teda táto lehota je minimálna a začína plynúť dňom zverejnenia návrhu na portáli. Pokiaľ pripomienky nie sú zaslané v danej lehote, platí, že pripomienky nie sú.

Z pripomienky musí byť jasné, ku ktorému právnemu predpisu patrí a musí obsahovať:

- a. Jasne formulovaný návrh na úpravu právneho predpisu
- b. Návrh nového textu
- c. Odporúčanie či sa má text upraviť, doplniť, zmeniť, niečo z textu vypustiť alebo v neposlednom rade spresniť
- d. Odôvodnený návrh nového textu a spôsob odstránenia nedostatkov v právnom predpise.

Ak pripomienka tieto atribúty nespĺňa predkladateľ na danú pripomienku nemusí vôbec prihliadať a ani ju vyhodnocovať. V prípade ak je pripomienka dôvodná a akceptovaná, predkladateľ ju na webovom portáli vyznačí a upraví text právneho predpisu.⁴⁵

⁴⁵ SVÁK J., SURMAJOVÁ Ž., BALOG B., *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky - komentár*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017

6.1 Hromadná pripomienka

Hromadná pripomienka je pripomienka, ktorú podporí väčší počet fyzických alebo právnických osôb zo strany verejnosti. Súčasťou hromadnej pripomienky je aj splnomocnenie zástupcovi verejnosti na zastupovanie týchto osôb. Pokiaľ takúto pripomienku podporí väčší počet osôb, môže byť predmetom rokovania medzi predkladateľom právneho predpisu a zástupcom verejnosti. Ak takúto pripomienku podporí aspoň 500 osôb, je predkladateľ povinný rokovať so zástupcami pripomienky.

V pripomienke sa uvádzajú osobné údaje osoby a teda, meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu, v prípade právnickej osoby sa uvádza identifikačné číslo osoby (IČO). Lehota na zber podpory je určená predkladateľom pripomienkového konania, avšak najmenej je to 15 dní a v prípade skráteného pripomienkového konania je to 7 dní.

Hromadná pripomienka môže byť uplatnená písomne, elektronicky prostredníctvom portálu alebo odoslaním e-mailu. Musí byť jednoznačne formulovaná a odôvodnená.⁴⁶

6.2 Pripomienkové konanie a jeho nedostatky

Ako som už vyššie uvidela, pripomienky k návrhu zákona ľudia uplatňujú cez webový portál Slov-lex. Pokiaľ ide o hromadnú pripomienku, musí ju podporiť minimálne 500 občanov. V prípade splnenia tejto podmienky, je predkladateľ povinný rokovať so zástupcami pripomienky. V opačnom prípade, ak sa takýto počet ľudí nezhrmáždí, predkladateľ takejto pripomienke nevyhoví. Je tu však jedna situácia, ktorá vedie k tzv. rozporovému konaniu.

Podstata tohto konania spočíva v tom, že predkladateľ musí pripomienku prerokovať so zástupcami verejnosti, ak túto pripomienku uplatnilo podstatný počet občanov a zákonodarca tejto pripomienke nevyhoví. Napriek tomu, že tieto podmienky sú ustanovené v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky, v praktickej rovine sa toto konanie považuje skôr za diskusiu a dohady. Cieľom takejto diskusie je odstrániť nezhody medzi verejnosťou a zákonodarcom. Problémom však je, že rozporové konanie nie

⁴⁶ VIA IURIS, *Ako sa zapojiť do tvorby právnych predpisov – Ako podať hromadnú pripomienku*, [Online], Dostupné na: <https://viaiuris.sk/obciansky-kompas/ako-sa-zapojit-do-tvorby-pravnych-predpisov/>

je nijak formalizované a preto vláda a Národná rada takýto zákon prijíma s rizikom protiústavnosti.⁴⁷

Odsek 4 § 10 Zákona o tvorbe právnych predpisov delí rozporové konanie na fakultatívne a obligatórne. Fakultatívne konanie umožňuje zákonodarcovi prerokovanie so zástupcami verejnosti pripomienku a je upravené v prvej vete tohto ustanovenia kde musia byť kumulatívne splnené dve podmienky, a to: „...predkladateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie“. Obligatórne rozporové konanie ukladá povinnosť zákonodarcovi pripomienku prerokovať a je upravené v druhej vete tohto odseku, ktoré ustanovuje, že „rozporové konanie sa so zástupcami verejnosti uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb“.

Pripomienky musia byť podľa Legislatívnych pravidiel vlády čl. 14 ods. 2 „formulované jednoznačne a musí z nich byť jasný legislatívny prínos“. V tejto časti problém ale spočíva v tom, že verejnosť tieto pripomienky predkladá zle a sú neprínosné alebo nepoužiteľné. Kvalita pripomienok sa líši, nakoľko verejnosť nemá také odborné zručnosti, vedomosti a schopnosti aby pripomienky boli formulované dostatočne, čo môže predstavovať prekážku. Ako je vyššie uvedené, lehota na zasielanie pripomienok je „15 pracovných dní, ak predkladateľ neurčí dlhšiu lehotu“. Problémom ale môže byť, že táto lehota je pre verejnosť príkrátka, nakoľko predkladateľ zákona nie vždy využíva dané predĺženie. Myslím si, že pripomienkovanie predloženého zákona nie je vždy jednoduché, nakoľko občania nemusia vždy predkladať kvalitné pripomienky.⁴⁸

6.3 Aarhuský dohovor a jeho súvislosť s pripomienkovým konaním

Aarhuský dohovor je dokument, ktorý bol prijatý v roku 1998 a ustanovuje prístup k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Národná rada Slovenskej republiky dohovor prijala v roku 2005 a rozhodla o tom, že dohovor je medzinárodná zmluva podľa Ústavy Slovenskej republiky čl. 7 ods. 5.

⁴⁷ BROSTL A.: *Ako vzniká zákon...(rozhovor s Jurajom Palúšom)*, [Online], Dostupné na: <https://www.ulpianus.sk/blog/8438/>

⁴⁸ Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky.: *Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie*, [Online], Dostupné na: https://hsr.rokovania.sk/data/att/30533_subor.rtf

Aarhuský dohovor hovorí hlavne o životnom prostredí, no jeho spomenutie v tejto práci a práve v tejto časti má svoje opodstatnenie. Dohovor totiž taktiež okrajovo hovorí o pripomienkach verejnosti a jej participácie, hlavne v čl. 6, 7, 8 a v čl. 9 tohto dohovoru. Článok 8 Aarhuského dohovoru má názov „*Účasť verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov*“. Toto ustanovenie má svoju súvislosť nakoľko hovorí, že verejnosť má byť podporovaná pri príprave predpisov, ak majú mať významný vplyv na životné prostredie. Aby sa tento cieľ dodržal, mali by byť vykonané 3 kroky, a to:

1. Dostatočne ustanovené časové ohraničenie pre účinnú účasť
2. Zverejnenie návrhov predpisov pre verejnosť tak, aby boli verejne prístupné
3. Verejnosť má mať možnosť pripomienkovať priamo alebo prostredníctvom zastupiteľských orgánov.

Po splnení týchto krokov sa výsledok účasti verejnosti na právnych predpisoch zohľadní a to v najvyššej možnej miere.⁴⁹ Ak by sme to chceli s niečím porovnať, naše Legislatívne pravidlá vlády taktiež ustanovujú, že verejnosť má byť informovaná o tvorbe právneho predpisu

Má ale porušenie Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky takú istú váhu ako porušenie čl. 8 Aarhuského dohovoru? Má porušenie Legislatívnych pravidiel takú intenzitu aby to malo zásah až do Aarhuského dohovoru a jeho garantovaných práv?

Pripomienkovanie upravené v dohovore bolo niekoľko krát namietané a v rozhodnutí I. ÚS 73/2014 išlo o sťažnosť, v ktorej sťažovatelia namietali porušenie Legislatívnych pravidiel vlády pri príprave novely zákona o lesoch. V súvislosti s Legislatívnymi pravidlami namietali aj čl. 44 Ústavy a čl. 8 Aarhuského dohovoru. Ústavný súd sa v rozhodnutí vyjadril, že čl. 8 dohovoru, ktorý hovorí o zohľadnení výsledkov účasti verejnosti je v slovenskom práve premietnuté v poskytovaní možnosti verejnosti podávať pripomienky, v ktorých občania vyjadrujú svoj názor na navrhované znenie zákona. Ústavný súd taktiež uviedol, že aj keď došlo k porušeniu Legislatívnych pravidiel predkladateľom, nemožno to považovať za takú silu, aby sme mohli hovoriť o zásahu do garantovaných práv

⁴⁹ Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky.: *DOHOVOR o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia*, 2005, Zbierka zákonov

v čl. 8 dohovoru. Ústavný súd špecifikoval, že pripomienky a hlas verejnosti majú vo fáze rokovania len konzultatívny charakter a podstatný vplyv môže nastať len ak sa s nimi predkladateľ právneho predpisu stotožní.⁵⁰

V konaní pred Ústavným súdom vo veci I. ÚS 112/2014 bolo jasne vymedzené, že v medziach Slovenskej republiky sa na zabezpečenie účasti verejnosti pri príprave predpisov používajú len Legislatívne pravidlá vlády a tie sú riadiacim predpisom vlády. Práva obsiahnuté v dohovore v čl. 8 boli teda nemožno brať⁵¹

⁵⁰ *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 73/2014 z 5. marca 2014*

⁵¹ *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 329/2015-31 z 27. mája 2015*

7 Elektronická hromadná žiadosť

Elektronická hromadná žiadosť vznikla ako dobrovoľný záväzok vlády v roku 2011 v medzinárodnom dokumente „Iniciatíva pre otvorené vládnutie“. Žiadosť, ako ďalší inštitút umožňuje občanom Slovenskej republiky adresovať svoje požiadavky vláde Slovenskej republiky.

Občania sa touto cestou môžu rýchlejšie a efektívnejšie zapojiť do rozhodovania a diskutovania o verejných záležitostiach. Mechanizmus elektronickej hromadnej žiadosti umožňuje občanom vyjadriť svoje požiadavky voči štátu, aktivitám verejných činiteľov, iniciovať diskusie o rôznych témach. Najväčšou výhodou tohto inštitútu je, že dané aktivity môžu byť vykonávané mimo volieb a byť v požiadavkách konkrétnejší.⁵²

Vláda Slovenskej republiky sa zaviazala, že sa bude zaoberať každou elektronicou žiadosťou. V prípade, že predmetom návrhu elektronickej hromadnej žiadosti sú legislatívne kroky, vláda sa v tomto prípade zaviazala zaoberať sa takýmto návrhom do 6 mesiacov od ukončenia elektronickej hromadnej žiadosti.⁵³

7.1 Vytvorenie žiadosti a prvé kolo podpisovania

Elektronická hromadná žiadosť sa vytvára na portáli slovensko.sk, no v tejto fáze ešte nie je na stránke publikovaná. Po vytvorení žiadosti na portáli začne plynúť 30 dňová lehota na vyzbieranie aspoň 100 podpisov. Táto fáza sa nazýva prvé kolo podpisovania, kedy sa žiadosť propaguje len šírením hyperlinku a teda neverejne.

Takto podpísanú žiadosť správca spracuje, vykoná kontrolu nevhodného obsahu a určí predkladateľa. Najneskôr do 5 pracovných dní od ukončenia podpisovania bude kontrola vykonaná. Elektronická hromadná žiadosť, ktorá je schválená a podpísaná 100 občanmi do 30 dní bude publikovaná na portáli EHZ, v opačnom prípade skončí ako neúspešná. V prípade neúspešnosti žiadosti, musí byť vytvorená nová žiadosť nakoľko ju nie je možné upravovať a podať voči nej opravný prostriedok.

⁵² Slovensko.sk, *Elektronická hromadná žiadosť*, [Online], Dostupné na: <https://www.slovensko.sk/sk/elektronicka-hromadna-ziadost/>

⁵³ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, *Legislatívny proces a možnosti participácie verejnosti*, [Online], Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/opengovweek2017/Legislativny-chodnik_prezentacia_final.pdf

7.2 Zverejnenie žiadosti a druhé kolo podpisovania

Po úspešnom prvom kole podpisovania a vykonaní kontroly bude elektronická hromadná žiadosť uverejnená na webovom portáli a začne plynúť lehota 30 dní na vyzbieranie podpisov. V druhom kole podpisovania je nutné vyzbierať aspoň 15 000 podpisov od všetkých občanov, ktorý žiadosť podpisom podpora.

Ak žiadosť vyzbierala daná počet podpisov do 30 dní od publikácie, bude následne odoslaná predkladateľovi na spracovanie, ktorého určí správca. Pokiaľ tieto náležitosti nie sú splnené, žiadosť končí ako neúspešná.

7.3 Konečná fáza elektronickej hromadnej žiadosti

Po spracovaní elektronickej hromadnej žiadosti predkladateľ vypracuje materiál, ktorý bude prostredníctvom portálu predložený na medzirezortné pripomienkové konanie a na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Občania sa môžu informovať o stave spracovania prostredníctvom portálu EHŽ, kde budú publikované všetky fázy spracovania a teda, odoslanie, predloženie a prerokovanie.⁵⁴

7.4 Výhody elektronickej hromadnej žiadosti

Ako je vyššie spomenuté, elektronické hromadné žiadosti sú nástrojom pre rýchlejšie a efektívnejšie vyjadrovanie sa verejnosti. EHŽ taktiež znižuje „demokratický deficit“, keďže a týmto občania výraznejšie zapájajú do rozhodovania a vecí verejných. Laická verejnosť inštitút EHŽ hodnotí veľmi dobre o čom svedčia aj rôzne analýzy. Občania tu majú možnosť vyjadriť svoj požiadavky voči štátu. Na druhej strane vláda SR sa v Akčnom pláne iniciatívy pre otvorené vládnutie aj vyjadrila, že „...*chce reagovať na podnety občanov skôr a efektívnejšie.*“ V krajinách v ktorých je tento inštitút zavedený dlhodobo hovoria o výhodách ako sú jednoduchosť, vyspelosť, technická uskutočniteľnosť. Často sa tieto žiadosti javia ako lepšie než klasické petície.⁵⁵

⁵⁴ Európsky fond regionálneho rozvoja, *Príručka používateľa služby elektronickej hromadnej žiadosti*, [Online], Dostupné na: https://www.slovensko.sk/_img/CMS4/eDemokracia/Prirucka_pouzivatela_EHZ.pdf

⁵⁵ *Elektronické hromadné žiadosti – executive summary*, [Online], Dostupné na: <https://platforma-slovensko-digital-uploads.s3-eu-central-1.amazonaws.com/original/2X/3/34de0edc7e46138c97c29090b85b7112c50f0f8e.pdf>

Záver

Záverečná bakalárska práca sa zaoberala najmä základnými pojmami, ktoré sú pre zapojenie verejnosti do normotvorby kľúčové pre pochopenie danej témy. Od koreňa témy až po rozpracovanie chýb a nedostatkov daných inštitútov, ktoré sú v práci dopodrobna rozobraté.

V práci sú vymedzené inštitúty, ktorými verejnosť môže disponovať ak sa chce zapojiť do normotvorného procesu. Medzi týmito nástrojmi sme sa zamerali na tie, ktoré sa podľa nášho názoru používajú verejnosťou najviac. Cieľom práce bolo ľudí oboznámiť ako legislatívny proces v praxi prebieha a ako občania môžu na ňom participovať. V prvých dvoch kapitolách sme sa zamerali na základy danej problematiky a teda vymedzenie pojmov ako je demokracia, verejnosť, tvorba zákonov a priebeh legislatívneho procesu v Národnej rade Slovenskej republiky. V nasledujúcich kapitolách sme sa snažili vymedziť prostriedky ktorými sa verejnosť môže do normotvorného procesu zapojiť a tak ovplyvniť zmenu a prijatie právneho predpisu. Referendum a pripomienkové konanie majú svoje ukotvenie v zákonoch, no aj keď sa zdajú byť zdanlivo jednoduché, judikatúra ich musela popísať bližšie a upresniť ich výklad, nakoľko v niektorých smeroch môžu byť problematické. Petícia a petičné právo je ukotvené v zákone aj Ústave Slovenskej republiky, no aj tá má svoje obmedzenia. Elektronická hromadná žiadosť je pomerne mladý inštitút, avšak je dostatočne prepracovaný a efektívny. Predbežná informácia je akýmsi časovým predchodcom pripomienkového konania, keďže predbežná informácia sa uplatňuje ešte len pri návrhu, ktorý sa pripravuje zatiaľ čo pripomienkové konanie sa uplatňuje v štádiu kedy je už návrh zákona zverejnený. Pri každom inštitúte sú charakterizované podstatné náležitosti, ich realizácia, výsledok a cieľ ku ktorému vedú.

Záverom tejto práce možno konštatovať, že normotvorba je veľmi významná a dôležitá. Tento proces sa dotýka každého z nás a pokiaľ majú ľudia iniciatívu zapojiť sa do tvorby právneho predpisu tak práve v tejto práci je hneď množstvo spôsobov ako sa zapojiť a prispieť tak k ovplyvneniu výsledku normotvorby. Verím, že táto práca bude prínosom pre občanov a v prípade potreby alebo možnosti využitia tu nájdú potrebné informácie. Naša republika síce má svojich zástupcov v parlamente, no verejnosť pri tvorbe zákonom je dôležitá a v podstate bez občanov a sily ľudu by ani neexistovala, preto je nutné aby práve občania v prípade nespokojnosti s právnymi predpismi konali.

Zoznam použitej literatúry

MONOGRAFIE

1. BALOG, Boris. *Umenie tvoriť zákony*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. 175 s. ISBN 978-80-8168-931-4.
2. HODÁS, Milan. *Kolíška vzniku zákonov v Slovenskej republike*. Praha : Leges, 2020. 228 s. ISBN 978-80-7502-521-0.
3. KRÁL, Ján kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2004. 243 s. ISBN 978-80-7160-173-9
4. CIBULKA, Ľubor a kol. 2017. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 360 s. ISBN 978-80-7160-448-8.
5. CIBULKA, Ľubor. 2013. *Ústavné právo Slovenskej republiky (štátoveda)*. Bratislava : PrafUK, 2013. 279 s. ISBN 978-80-7160-349-8.
6. CIBULKA, Ľubor a kol. 2013. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : PrafUK, 2013. 287 s. ISBN 978-80-7160-331-3.
7. FÁBRY, Branislav – KASINEC, Rudolf - TURČAN, Martin. *Teória práva*, Bratislava, Wolters Kluwer, 2017, 360 s. ISBN 978-80-8168-595-8
8. GIBA, Marián a kol 2019. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. 484 s. ISBN 978-80-7160-502-7.
9. SVÁK, Ján – SURMAJOVÁ, Žaneta – BALOG, Boris. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 176 s. ISBN 978-80-8160-528-6
10. SVÁK, Ján – KUKLIŠ, Peter. *Teória a prax legislatívy*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007. 256 s. ISBN 80-88931-58-4

SÚDNE ROZHODNUTIA A PRÁVNE PREDPISY

1. *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2. mája 1996, sp. Zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996*
2. *Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014*
3. *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997*
4. *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 73/2014 z 5. marca 2014*
5. *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 329/2015-31 z 27. mája 2015*
6. *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995*

7. 420/1992 Zb Ústava Slovenskej republiky
8. Zákon o petičnom práve č. 85/1990 Z. b.
9. Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku národnej rady Slovenskej republiky

INTERNETOVÉ ZDROJE

1. BROSTL, Alexander ml. 2014. *Ako vzniká zákon... Ulpianus*. [Online] 12. Marec 2014. [Dátum: 17. Máj 2022.] Dostupné na: <https://www.ulpianus.sk/blog/8438/.2644-528X>.
2. EURÓPSKY FOND REGIONÁLNEHO ROZVOJA. *Príručka používateľa služby elektronická hromadná žiadosť*. [Online] [Dátum: 8. Január 2016.] Dostupné na: https://www.slovensko.sk/_img/CMS4/eDemokracia/Prirucka_pouzivatela_EHZ.pdf.
3. ELEKTRONICKÉ HROMADNÉ ŽIADOSTI – EXECUTIVE SUMMARY [Online], Dostupné na: <https://platforma-slovensko-digital-uploads.s3-eu-central-1.amazonaws.com/original/2X/3/34de0edc7e46138c97c29090b85b7112c50f0f8e.pdf>
4. HOSPODÁRSKA A SOCIÁLNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie*. [Online] Dostupné na: https://hsr.rokovania.sk/data/att/30533_subor.rtf.
5. KOVÁČECHOVÁ, Eva – ŽILINČÍK, Pavol. 1999. *Ako sa rodí zákon*. [Online] Dostupné na: https://cloud2n.edupage.org/cloud/Ako_sa_rodí_zakon.pdf?z%3AfDuIlCfq7X7KWwDLzHI8IXZzeA1MQaMOAfXu%2F7It7Mybc0NNuPsgviPSJ4zGYSFD.
6. MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2022. *Participácia*. [Online] 2022. Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_participacia.
7. VIA, URIS. mojapeticia.sk. [Online] VIA IURIS. Dostupné na: <https://www.mojapeticia.sk/ako-na-peticie>.
8. ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. 2022. *Predbežná informácia*. [Online] Ministerstvo vnútra SR, 2022. Dostupné na: https://www.minv.sk/?ros_legislativa_pi.
9. ÚRAD SPLNOMOCENSTVA VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. *Legislatívny proces a možnosti participácie verejnosti*. [Online] Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/opengovweek2017/Legislativny-chodnik_prezentacia_final.pdf.

10. ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík*. [Online] Marec 2014. [Dátum: 5. Máj 2022.] Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2014/05/Pravidla-zapajania-verejnosti-verejne-politiky.pdf.
11. ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY SR PRE ROZVOJ OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI. *Metodické usmernenie pre Správu o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu*. [Online]. Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/Methodicke-usmernenie_Sprava-o-ucasti-verejnosti_final.pdf.
12. ÚSTREDNÝ PORTÁL VEREJNEJ SPRÁVY. 2020. *Elektronická hromadná žiadosť*. [Online] 16. September 2020. [Dátum: 12. August 2015.] Dostupné na: <https://www.slovensko.sk/sk/elektronicka-hromadna-ziadost/>.
13. SLOVENSKO V EÚ. 2004. *Slovensko v EÚ*. [Online] Európska komisia, 2004. Dostupné na: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/o-nas/slovensko-v-eu_sk.
14. VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Akčný plán iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike*. [Online] [Dátum: 4. máj 2022.] Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2012_2013/OGP_2012-13-Akny-plan-uzn-vlady-c.50-2012.pdf.

OSTATNÉ ZDROJE

1. BALOG, Boris. *Charakter návrhu prijatého v referende*, In *Právny obzor*, 2015./5, roč. 95, Bratislava, 2729-9228.
2. BROSTL, Alexander ml. 2014. *Ako vzniká zákon...*, In *Ulpianus*. [Online] 12. Marec 2014. [Dátum: 17. Máj 2022.] Dostupné na: <https://www.ulpianus.sk/blog/8438/>. 2644-528X.
3. CIBÍK, Samuel. *Poslanecký mandát na území Slovenskej republiky od roku 1848*. 2021. Bratislava : Právnická fakulta Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, In *Comenius Odborný blog*. 2644-5581.
4. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia*. 2005. s.l. : Zbierka zákonov, 43/2006 Z. z..

5. NIKODÝM, D: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*, In *Právny obzor* 1997/1, roč. 80, Bratislava, 0032-6984