

SÚČASNÝ STAV NEDODRŽIAVANIA A OBCHÁDZANIA LEGISLATÍVNYCH PRAVIDIEL

Účelom tohto materiálu je upozorniť na niektoré nedostatky súvisiace s riadením a priebehom legislatívneho procesu, pričom niektoré z nich nadobudli v ostatných rokoch takmer systémový charakter. Od začiatku pandémie COVID-19 RÚZ registruje klesajúcu kvalitu riadenia legislatívnych procesov, čo rozhodne neprispieva ku kvalite prijímanej legislatívy.

1. Skrátené legislatívne konanie a jeho zneužívanie

V roku 2025 bolo skrátené legislatívne konanie zatiaľ navrhnuté v 20 prípadoch (parlamentné tlačie číslo 700, 702, 771, 773, 783, 789, 794, 796, 809, 811, 862, 875, 884, 911, 988, 990, 1004, 1008, 1046, 1060)

V roku 2024 bolo skrátené legislatívne konanie navrhnuté v 30 prípadoch (parlamentné tlačie číslo 133, 138, 147, 198, 203, 258, 261, 263, 269, 274, 281, 283, 291, 294, 323, 353, 355, 357, 359, 363, 367, 374, 457, 462, 482, 484, 574, 617, 619, 636)

V roku 2023 bolo skrátené legislatívne konanie navrhnuté v 15 prípadoch (parlamentné tlačie číslo 28, 30, 49, 55, 77, 79, 81, 83, 85, 89, 94, 96, 105, 108, 110)

Zákon o rokovacom poriadku NR SR umožňuje skrátené legislatívne konanie len v prípadoch ohrozenia základných ľudských práv a slobôd, ohrozenia bezpečnosti, alebo hrozby značných hospodárskych škôd. Vzhľadom k takto vymedzeným dôvodom považujeme počet návrhov prerokovávaných v skrátenom legislatívnom konaní za neprimerane vysoký, čo má priame dôsledky aj na kvalitu prijímanej legislatívy. **Považujeme preto za potrebné na úrovni vlády SR prísnejšie posudzovať či sú splnené požiadavky na použitie tohto svojom povahou mimoriadneho inštitútu.**

Pri mnohých z uvedených návrhov pritom ani nedošlo k medzirezortnému pripomienkovému konaniu, čo sa v mnohých prípadoch aj prejavilo na ich kvalite.

2. Nedostatočné plánovanie a riadenie legislatívneho procesu

Plán legislatívnych úloh vlády SR (PLU) na rok 2026 bol zverejnený do pripomienkového konania 17.11.2025. V roku 2024 bol Plán legislatívnych úloh na rok 2025 zverejnený na pripomienkovanie až 04.12.2024 a v roku 2023 vstúpil Plán legislatívnych úloh 2024 do pripomienkovania dokonca 18.12.2023. Možno teda konštatovať, že tento rok došlo k miernemu zlepšeniu situácie oproti minulým rokom, hoci termín 17.11.2025 považujeme za na hranici normy. **Neskoré zverejňovanie legislatívnych plánov jednak sťažuje koordináciu medzi jednotlivými rezortmi a taktiež sťažuje orientáciu zamestnávateľov v budúcich legislatívnych zmenách, ktoré by mali brať do úvahy pri svojich podnikateľských plánoch.**

V tejto súvislosti tiež upozorňujeme na fakt, že harmonogram schôdzí NR SR 2026 predpokladá len 5 riadnych schôdzí NR SR (v rokoch 2024 a 2025 to bolo 6 schôdzí, v roku 2021 a 2022 to bolo 7 schôdzí) **čo môže byť zdrojom ďalšieho časového tlaku pri príprave legislatívy.**

3. Nízka kvalita predložených poslaneckých návrhov

Právo poslancov NR SR predkladať vlastné návrhy je ústavne garantovaným právom (čl. 87 odsek 1 Ústavy SR), ktoré je priamo spojené s požiadavkou demokratického a právneho štátu (čl. 1 odsek 1 a čl. 2 odsek 1 Ústavy SR). Považujeme však za možné vykonať niektoré zmeny, ktoré zlepšia možnosti fungovania systému poslaneckých legislatívnych návrhov. Problematickým bodom poslaneckých návrhov je ich množstvo a nízka kvalita. Ako vhodné riešenie by sme navrhovali úpravu rokovacieho poriadku NR SR v tom zmysle, že **vláda je povinná** vypracovať svoje stanovisko k poslaneckým návrhom, ktoré prejdú do druhého čítania a to vrátane doložiek vplyvov. Momentálne je to len možnosťou vlády na základe žiadosti o vyjadrenie sa k návrhu od predsedu NR SR. Tým sa dosiahne vyššia odborná úroveň debaty v NR SR, nakoľko poslanci budú mať k dispozícii podklad s presným vyčíslením dopadov ich

návrhov. Súčasne odporúčame, aby zákon zakotvil povinnosť predložiť takéto vyjadrenie do pripomienkového konania, tak aby sa k nemu mohla vyjadriť aj zainteresovaná verejnosť.

Rozhodne by poslanecké návrhy mali byť ešte pred prvým čítaním adekvátne posúdené (napr. legis radou) či vôbec spĺňajú atribúty návrhu zákona (t.j. či vôbec môžu byť zaradené do programu schôdze NRSR) podľa vyššie uvedených pravidiel tvorby zákonov či rokovacieho poriadku NRSR, ktoré sa vzťahujú aj na poslanecké návrhy (napr. dôvodová správa k návrhu zákona musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu; zákon musí byť terminologicky presný a jednotný a možno v ňom používať len správne a v právnom poriadku ustálené pojmy a správnu právnu terminológiu; v zákone sa musí dbať na jazykovú správnosť, štylistickú primeranosť a všeobecnú zrozumiteľnosť textu). Takéto adekvátne posúdenie a primeraná zodpovednosť vyplývajúca z posúdenia v praxi absentuje.

4. Ďalšie návrhy

S cieľom optimalizácie priebehu legislatívneho procesu navrhujeme aj niektoré ďalšie opatrenia uvedené nižšie.

A. Zjednotenie úpravy legislatívneho procesu, aktuálne upraveného Rokovacím poriadkom NR SR, zákon o tvorbe právnych predpisov a zbierke zákonov, Legislatívnymi pravidlami vlády SR a Legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov je podľa nášho názoru ďalším relevantným krokom k sprehľadneniu legislatívneho procesu.

B. Umožniť predkladanie zásadných pripomienok aj iným ako povinne pripomienkujúcim subjektom, tak ako to bolo do zmien realizovaných v auguste 2022.

5. ZÁVER

RÚZ žiada, aby HSR podporila uvedený dokument a apelovala na predkladateľov legislatívnych návrhov a vyzvala ich k dôraznejšiemu dodržiavaniu už aj v súčasnosti platných legislatívnych pravidiel a postupov. Obchádzanie legislatívnych pravidiel napr. prostredníctvom zneužívania skrátených legislatívnych konaní, skracovania alebo formálneho priebehu medzirezortných pripomienkových konaní má pritom priame dopady na kvalitu prijímanej legislatívy. Nejedná sa pritom len o čiastkový problém sociálnych partnerov na strane zamestnávateľov – **nekvalitne pripravené legislatívne návrhy si následne vyžadujú ďalšie opravy a doplnky, čo znižuje mieru právnej istoty, zvyšuje implementačné náklady a časovo a personálne zaťažuje aj štátny aparát**. Tento proces sme v uplynulých rokoch mohli sledovať napr. pri novelách Trestného zákona, zákona o DPH, zákona o dani z finančných transakcií a podobne.