

Zhodnotenie systému pripomienkového konania a návrhy na jeho zlepšenie

1. Súčasný systém pripomienkového konania.....	2
2. Monitorovanie systému pripomienkového konania	2
3. Zhodnotenie súčasného stavu pripomienkového konania	3
a) Dodržiavanie novej lehoty na pripomienkovanie	4
b) Pripomienky zo strany verejnosti.....	4
c) Doložka finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť	5
d) Hodnotenie odboru vládnej agendy ÚV SR.....	5
e) Oblasť najčastejšieho porušovania pravidiel	5
f) Spolupráca s Legislatívnou radou vlády SR.....	6
4. Zhrnutie navrhnutých zmien súčasného stavu pripomienkového konania	6
a) Zmeny smerujúce k jednotnému informačnému systému sledovania legislatívneho procesu	6
b) Zmeny v samotnom procese pripomienkového konania	7
i. Doložka finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť	7
ii. Analytická štúdia.....	7
iii. Skrátené pripomienkové konanie	8
iv. Definícia pripomienky.....	8
v. Obmedzenie možnosti formulovať zásadné pripomienky.....	9
vi. Lehota na pripomienkovanie	9
vii. Iné.....	9
5. Úlohy.....	10
6. Záver.....	10

1. Súčasný systém pripomienkového konania

Na základe uznesení vlády SR č. 511 a č. 512 z 13. júna 2001 k Návrhu zmien predpisov v nadväznosti na pripomienkové konanie k materiálom vlády SR v súlade s dokumentom Audit sa vypracoval nový systém pripomienkového konania (ďalej v texte len „PK“). Nový systém vstúpil do platnosti v prípade materiálov nelegislatívnej povahy dňa 1.11. 2001 a v prípade legislatívnych materiálov predkladaných na rokovanie vlády 1.1. 2002.

Nový systém sa od predošlého líši predovšetkým striktnejším vymedzením pravidiel formulovania a zasielania pripomienok, vypracovávaní jednotlivých náležitostí materiálu a predkladacej správy a prísnejšími pravidlami dodržiavania Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády (ďalej v texte len „Smernica“).

Významnou zmenou je aj právo verejnosti vzniesť pripomienky a podľa uváženia predkladateľa i právo zúčastniť sa na rozporovom konaní, resp. na verejnej odbornej prezentácii.

Doložka dopadu na rozpočet a doložka dopadu na zamestnanosť sa pretransformovala na Doložku finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť (ďalej v texte len „Doložka“) a upravila sa aj doba na pripomienkovanie.

Podstatnou zmenou voči predošlému systému PK je využívanie internetu na zverejňovanie materiálov jednotlivých rezortov na príslušných internetových stránkach, ako aj využívanie elektronickej pošty na komunikáciu medzi predkladateľom materiálu a pripomienkujúcim subjektom. Interné pripomienkové konanie v rámci ústredného orgánu štátnej správy (ďalej v texte len „ÚOŠS“) sa uskutočňuje najmä prostredníctvom internej počítačovej siete (intranetu), resp. internetu. Zrušila sa povinnosť posielat' pripomienkujúcim miestam výťažky celého materiálu, čím sa znížila časová a administratívna náročnosť PK. Predkladateľ povinne rozosiela len oznam o zverejnení predkladaného materiálu na internete v elektronickej a písomnej forme.

Hlavným prínosom nového systému PK je najmä spomínaná časová efektívnosť pri manipulácii s pripomienkovaným materiálom, a to zavedením elektronického predkladania materiálov. Tento spôsob komunikácie tiež umožnil finančné úspory súvisiace s administratívou materiálu.

Výzvou pre tento proces zostáva možnosť zavedenia elektronického podpisu, ktorý by dopomohol celý proces ďalej zracionalizovať a zefektívniť.

2. Monitorovanie systému pripomienkového konania

Na základe listu podpredsedu vlády a ministra financií Ivana Mikloša adresovaného všetkým ministerstvám a ostatných ÚOŠS sa v roku 2002 uskutočnilo prvé monitorovanie uplatňovania nového systému PK v praxi. O rok neskôr, na základe spoločného listu podpredsedu vlády a ministra financií Ivana Mikloša a podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti Daniela Lipšica zo dňa 21. júla 2003 sa druhýkrát hodnotil stav fungovania nového systému z pohľadu ÚOŠS 20 mesiacov od jeho účinnosti. O rok neskôr Listom ministerstva spravodlivosti a ministerstva financií z 2. júla 2004 boli ústredné orgány štátnej správy po tretíkrát vyzvané vyjadriť svoj názor na fungovanie systému.

ÚOŠS odpovedali na šestnásť otázok, ktoré sa zameriavali na všeobecné zhodnotenie efektivity nového systému PK, viedli k identifikácii vzniknutých problémov pri dodržiavaní pravidiel systému a k prípadným návrhom na zlepšenie a zefektívnenie nového systému PK.

Rovnako vo všetkých rokoch, **prvá časť otázok** zisťovala skúsenosti **ÚOŠS** s dodržiavaním Smernice, skúsenosti s dodržiavaním novoustanovených lehôt na pripomienkovanie a s vypracúvaním Doložky. Ďalšie otázky skúmali využívanie možnosti pripomienkovania zo strany verejnosti, kvalitu a kvantitu týchto pripomienok a uskutočňovanie rozporového konania so zástupcom verejnosti v prípade hromadnej pripomienky.

Druhá časť otázok, ktorá bola určená pre vyhodnocovateľov Doložky, menovite **MF SR, MPSVaR SR, MŽP SR a sekcia hospodárskej politiky Úradu vlády SR**, mala za úlohu vyhodnotiť kvalitu povinne vypracovaných doložiek resp. absenciu Doložky v materiáloch bez uvedenia v predkladacej správe, a taktiež prípadné návrhy na zmeny systému vypracúvania alebo kontrolovania Doložky.

Na záver **odbor vládnej agendy úradu vlády SR** zhodnotil svoje skúsenosti s dodržiavaním novej lehoty na pripomienkovanie, ako aj dodržiavanie vzorovej štruktúry predkladacej správy a dodržiavanie vzoru vyhodnotenia PK, resp. prípadné neuskutočnenie PK a odstránenia rozporov pred predložením materiálu na rokovanie vlády.

Odpovede ministerstvá a ostatné **ÚOŠS** doručili v priebehu mesiaca august v rokoch 2002, 2003 a 2004. Väčšinu konštatovaní orgány štátnej správy vypracovali precízne a štruktúrované, len niektoré rezorty bezdôvodne vynechali odpovede na niekoľko otázok. Ich konečné vyhodnotenie, vrátane návrhov riešení, je predmetom tejto správy.

3. Zhodnotenie súčasného stavu pripomienkového konania

Už v roku 2002 väčšina **ÚOŠS** hodnotila situáciu po implementácii nového systému PK ako **veľmi dobrú**. Zmenšila sa časová náročnosť pri príprave a zasielaní materiálov pripomienkujúcim miestam a zjednodušila sa komunikácia medzi rezortami. Nový systém je pružný a efektívny najmä tým, že ustanovil presnejšie pravidlá a elektronické predkladanie je omnoho rýchlejšie ako klasická pošta. Nový systém priniesol aj finančné úspory. Napríklad vďaka zasielaní materiálov len elektronickou formou si pripomienkujúce subjekty nemusia "stiahnuť" materiál, ktorý nevyžaduje ich vyjadrenie.

Okrem výhod, ktoré nový systém PK priniesol, jednotlivé ministerstvá a ostatné **ÚOŠS** upozornili aj na niekoľko pretrvávajúcich nedostatkov. Niektoré problémy sa počas troch rokov fungovania systému čiastočne odstránili (napr. zasielanie výtlačkov dokumentov), mnohé však figurovali aj vo vyhodnoteniach z roku 2004.

Najzávažnejší problém, ktorý vznikol pri implementácii nového systému, je **technicko-organizačného** charakteru. Nezriedka sa vyskytujú ťažkosti pri získavaní materiálov z internetovej stránky z dôvodu neskoršieho vystavenia materiálov na pripomienkovanie, prípadne nedostupnosť materiálu z dôvodu nárazového nahromadenia materiálov v jednom termíne alebo problém súbor „rozbalit“. Ďalším častým problémom sú nefunkčnosť niektorých serverov a zverejnených e-mailových adries, používanie nejednotného softvéru (napríklad Word, Excel, AmiPro) na pracoviskách jednotlivých rezortov, či ukladanie súborov v rozličnom formáte (napr. vo formáte väčšom ako A4, kedy dáta nie sú zobraziteľné), čo vyžaduje opakované telefonáty spracovateľovi. Všetky tieto skutočnosti prispievajú k skráteniu reálneho času na pripomienkovanie, a teda aj k zníženiu kvality pripomienok.

V nasledujúcich častiach sa štúdia venuje stručnému popisu jednotlivých problémových oblastí:

a) Dodržiavanie novej lehoty na pripomienkovanie

Skracovanie lehôt na pripomienkovanie, spolu s neodôvodneným využívaním skráteného PK sa stále ukazuje ako jeden z najväčších problémov PK. So skracovaním lehôt priamo súvisia aj ďalšie negatívne javy, ktoré fakticky skracujú čas na pripomienkovanie – neskoré zverejňovanie materiálov na internete a zatúvanie dní pracovného voľna do času na pripomienkovanie. Osobitným problémom sa ukazuje tzv. „konferenčné“ PK. Ide o pripomienkovanie, ktoré sa uskutočňuje v jeden deň so všetkými pripomienkujúcimi subjektami. Predkladateľ zvolá zástupcov všetkých pripomienkujúcich subjektov a za ich účasti sa de facto prerokúva návrh bod po bode s tým, že pripomienky sa uplatňujú ústne, resp. ak je materiál zaslaný v predstihu, tak aj písomne. Takáto forma PK je absolútne neprijateľná a vo svojej podstate znemožňuje riadne posúdiť predkladaný návrh. Je to paradoxné najmä z toho dôvodu, že všetci respondenti uvádzajú, že dodržiavajú lehoty určené na pripomienkovanie a skracujú ich len v nevyhnutných prípadoch.

Ako už bolo spomenuté, k skráteniu reálneho času na pripomienkovanie prispievajú aj technické problémy pri používaní internetu a elektronickej pošty. V prípade viacdňovej nedostupnosti materiálu na pripomienkovanie na internete sa ÚOŠS dostávajú do časového stresu, a tak klesá kvalita pripomienok, a teda aj kvalita konečného výsledku celého materiálu.

b) Pripomienky zo strany verejnosti

Nový systém PK je podľa väčšiny ministerstiev efektívnejší aj vďaka zapojeniu širokej verejnosti do procesu. Občania sú nielen informovaní o predkladaní materiálov do vlády, ale sami sa svojimi podnetmi môžu podieľať na celom procese.

Avšak kvalita pripomienok zo strany verejnosti sa veľmi líši, závisiac hlavne od odbornosti a kvalifikovanosti pripomienkujúcej verejnosti. Objavili sa aj pripomienky, ktoré boli nekonštruktívne, nepoužiteľné a neprehľadné. Na druhej strane, vyskytlo sa aj veľa odborných, prínosných a v konečnom dôsledku aj akceptovaných pripomienok.

Kvantita pripomienok bola taktiež rôzna a závisela hlavne od záujmu verejnosti o predkladaný materiál. Napriek tomu, že pripomienky verejnosti sú niekedy formulované len ako otázky a väčšinou nemajú predpísanú formu, všetky ÚOŠS ich **vnímajú pozitívne** a konštruktívne pripomienky ďalej prediskutujú.

Počet pripomienok verejnosti za obdobie od 1.11.2001 do 30.6.2004 bol rôzny. V prvej polovici tohto obdobia bol počet pripomienok zo strany verejnosti podstatne nižší ako v druhej polovici obdobia, čo je dôkazom toho, že verejnosť až postupne začala využívať možnosť vyjadriť sa formou pripomienok k materiálom predkladaným na rokovanie vlády.

Niektoré ÚOŠS si paradoxne nearchivovali pripomienky zo strany verejnosti, a tak neboli schopné odhadnúť ich kvantitu a kvalitu. Veľmi nízky počet pripomienok 0 až 3 evidovali v období od 1.11.2001 do 30.6.2004 napríklad MO SR, MZV SR a väčšina ostatných ÚOŠS. Počet 15 až 30 pripomienok evidovali na MV SR a MF SR, asi 51 pripomienok na MP SR, približne 64 pripomienok zaregistrovalo MPSVaR SR, vyše 100 pripomienok malo MK, 128 pripomienok MVaRR SR, približne 388 pripomienok MŠ SR a až 1030 pripomienok zo strany verejnosti zaznamenalo MŽP SR¹.

Počet hromadných pripomienok bol zväčša 0 až 2. MP SR sa venovalo štyrom hromadným pripomienkam a MŽP SR evidovalo až 161 hromadných pripomienok. Všetky rezorty uviedli, že rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutočnilo takmer vždy. Možnosť uskutočniť odbornú verejnú prezentáciu využili MO SR, MZ SR, MF SR, MK SR, MPSVaR SR, MVaRR a MŠ SR.

¹ Išlo hlavne o problematiku odpadov alebo kontroly znečistenia ŽP, čo sa týka najmä záujmu PO a veľkých priemyselných podnikov.

c) Doložka finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť

Ministerstvá zhodnotili, že s vypracovaním Doložky nemali závažnejšie problémy, prípadne vôbec nepredkladali materiály vyžadujúce vypracovanie Doložky. Z uvádzaných problémov s vypracúvaním Doložky sa ako najzávažnejší javí absencia jednotnej metodiky a spôsobu vypracúvania jednotlivých jej častí.

Vyhodnocovatelia doložky, ktorí posudzovali jej obsahovú a formálnu stránku, považujú kvalitu vypracovania doložky, napriek určitému zlepšeniu oproti roku 2001, za **nízku**. V niektorých prípadoch obsahovala nepresné alebo rozporné údaje, nebola vypracovaná v súlade s Metodickým pokynom na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR (ďalej v texte len „Metodický pokyn“), bola čisto formálneho charakteru alebo predstavovala iba duplikát dôvodovej správy.

Vo výnimočných prípadoch materiály neobsahovali Doložku a tento fakt sa neuviedol v predkladacej správe. Rovnako ojedinele nastali prípady, kedy materiály obsahovali úplne nesprávne údaje.

Často však dochádzalo k nedodržaniu povinnosti predkladateľa predložiť aj návrh na úhradu zvýšených výdavkov alebo úbytku príjmu štátneho rozpočtu.

Druhá časť Doložky (t.j. odhad dopadov na obyvateľov a hospodárenie v podnikateľskej sfére) sa väčšinou vypracovala všeobecne a predstavovala iba stručný komentár. Zväčša sa v nej neuviedli prepočty a konkrétne dopady podľa požadovanej štruktúry definovanej metodickým pokynom.

d) Hodnotenie odboru vládnej agendy ÚV SR

Odbor vládnej agendy ÚV SR uvádza, že väčšina materiálov predložených na rokovanie vlády je v súlade s Rokovacím poriadkom vlády SR, Smernicou a Metodickým pokynom.

Avšak v hodnotení takisto poukazuje na niekoľko nedostatkov pri predkladaní materiálov. Formálne nedostatky sa objavujú na obale materiálu, v návrhu uznesenia vlády, predkladacej správe, ale najmä v časti „Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania“.²

Rezorty niekedy úmyselne nevykonávajú pripomienkové konanie a predkladajúci uplatňujú takéto materiály priamo na rokovaní vlády. Zdôvodňujú to najmä nedostatkom času a potrebným a urýchleným schválením materiálu vo vláde.

Veľmi často materiál neobsahuje Doložku a táto skutočnosť sa neuvádza ani v predkladacej správe.

e) Oblasti najčastejšieho porušovania pravidiel

Výskum ďalej poukázal na nasledovné oblasti, v ktorých dochádza k nedodržaniu pravidiel najčastejšie:

- pripomienky nie vždy obsahujú návrh na úpravu textu ako ukladá Smernica,
- ojedinele sú ešte dokumenty zasielané v tlačenej forme,
- nie vždy odôvodnené a opodstatnené skracovanie lehoty na pripomienkovanie,
- neskoré doručenie písomných oznámení,
- nevyhodnocovanie pripomienok,
- časté nedodržanie ustanovenia ods.8, časti 2.2.10 Metodického pokynu, podľa ktorého je prekladateľ v prípade rozpočtových dôsledkov materiálu povinný

² Predkladatelia, najmä tí, ktorí nepredkladajú často materiály (predsedovia ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR), sa ich dopúšťajú z dôvodu, že ako vzor pre spracovanie materiálu používajú staré materiály, už raz schválené vládou a pritom nevedia, že sa uvedené predpisy novelizovali, resp. vydali nové.

predkladať návrh na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytku štátneho rozpočtu v štruktúre podľa platnej rozpočtovej klasifikácie.

f) Spolupráca s Legislatívnou radou vlády SR

Spoluprácu s Legislatívnou radou vlády SR pri predkladaní a prerokúvaní materiálov návrhov právnych predpisov hodnotí väčšina ÚOŠS ako dobrú a konštruktívnu. Občasné problémy sa vyskytujú iba v dôsledku poskytovania oneskorených stanovísk Sekcie vládnej legislatívy ÚV SR.

4. Zhrnutie navrhnutých zmien súčasného stavu pripomienkového konania

Hodnotiaca správa okrem analýzy súčasného stavu obsahuje aj niekoľko návrhov zmien, ktoré môžu ďalej zefektívniť PK. Tieto návrhy možno rozdeliť do dvoch hlavných oblastí, a to oblasť zmien smerujúca k jednotnému informačnému systému sledovania legislatívneho procesu a oblasť zmien v samotnom procese PK.

a) Zmeny smerujúce k jednotnému informačnému systému sledovania legislatívneho procesu

Cieľom jednotného informačného systému bude zabezpečiť sledovanie celého legislatívneho procesu od začatia PK až po zverejnenie v Zbierke zákonov SR, s prepojením na databázu JASPI.

Zavedenie tohto systému prinesie, resp. vyrieši najproblémovjšie miesta legislatívneho procesu. Tento systém najmä zabezpečí

- sprehľadnenie legislatívneho procesu a jednoduchšiu orientáciu a vyhľadávanie v legislatívnych materiáloch,
- automatické zverejňovanie legislatívnych materiálov na internete a to na jednom mieste,
- automatické informovanie všetkých dotknutých subjektov o každom zverejnenom legislatívnom materiáli a jeho zmene,
- automatické „priradovanie“ nových verzií (nových znení) legislatívnych materiálov k pôvodnému materiálu spolu so všetkými relevantnými stanoviskami k nim,
- jednotný elektronický formát legislatívnych materiálov,
- jednotnú formu legislatívnych materiálov a ich častí,
- nemožnosť skracovania lehôt na pripomienkovanie,
- zníženie manuálneho prepisovania celých legislatívnych materiálov v jednotlivých štádiách legislatívneho procesu – návrh bude v jednom systéme od pripomienkového konania až po uverejnenie v Zbierke zákonov SR,
- v budúcnosti (v nadväznosti na dostatočné technické vybavenie) možnosť obmedziť doručovanie materiálov v papierovej forme
 - o jednotlivé časti legislatívnych materiálov, s ktorými sa tak intenzívne „nepracuje“, by sa mohli doručovať, resp. predkladať len v elektronickej podobe.

V nadväznosti na tento systém je možné navrhnúť, aby sa vytvoril jednotný softvér na prípravu legislatívnych materiálov. Tým by sa odstránila nejednotnosť vyhotovovania týchto materiálov a zabezpečil by sa jednotný elektronický formát, ktorý by následne výrazne napomáhal „preklápaniu“ legislatívnych textov do Zbierky zákonov SR a do JASPI.

Vzhľadom na to, že kompetenčne patrí činnosť Zbierky zákonov SR a aj systém JASPI pod rezort Ministerstva spravodlivosti SR a vzhľadom na to, že veľkú časť činností

v priebehu legislatívneho procesu vykonávajú Úrad vlády SR a Kancelária Národnej rady SR, možno navrhnúť, aby sa prípravou predmetného informačného systému poverilo Ministerstvo spravodlivosti v úzkej spolupráci s Úradom vlády SR a Kanceláriou Národnej rady SR. V prvom kroku je možné navrhnúť, aby sa na rokovanie vlády predložil materiál, ktorý by analyzoval a určil východiská a praktické možnosti realizácie tohto systému a na základe takéhoto materiálu by následne dotknuté orgány pristúpili k vytvoreniu systému a zaviedli ho „do života“.

So zavedením väčšej miery informatizácie do legislatívneho procesu sa neoddeliteľne spája aj zvýšenie kapacity a prenosovej rýchlosti pripojenia k internetu, dôslednejšie pripojenie všetkých pracovísk v sieti gov-net, či prípadné modernizovanie vybavenia pracovísk výpočtovou technikou a zaškolenie zamestnancov na používanie systému.

b) Zmeny v samotnom procese pripomienkového konania

Ďalej navrhnuté zmeny sa týkajú samotného procesu PK, čiže Smernice a legislatívnych pravidiel. Väčšina ÚOŠS považuje za primárnu úlohu neustále apelovať na **dodržiavanie stanovených pravidiel a kritérií**.

Hlavnými problematickými oblasťami sú skrátená lehota využívaná vo veľkej miere aj na pripomienkovanie legislatívnych materiálov, dodržiavanie postupov ohľadom pripomienok na základe definície pripomienky, možnosti definovania zásadných pripomienok, dodržiavanie predkladania Doložky v jednotlivom návrhu a zavedenie predkladania analytickej štúdie. Nasledujúce odseky sa venujú jednotlivým otázkam osobitne.

i. Doložka finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť

Najväčším problémom spojeným s vypracúvaním Doložky je, že mnohé oslovené subjekty nepoznajú spôsob, resp. metodiku jej vypracovania. To často vedie k čisto formálnemu charakteru Doložky, čo potvrdzujú aj rezorty, ktoré Doložku vyhodnocujú.

Je preto možné navrhnúť, aby dotknuté rezorty, t.j. ministerstvá financií, práce, sociálnych vecí a rodiny a životného prostredia, ako aj Úrad vlády SR vypracovali jednotnú metodiku na prípravu a posudzovanie Doložky. Každý z vyššie uvedených orgánov by vypracoval a predložil na schválenie vláde jednotnú metodiku pre tú časť Doložky, ktorú vyhodnocuje.

Následne je možné klásť aj väčší dôraz na správne a hlavne informačne hodnotné vypracúvanie Doložky.

ii. Analytická štúdia

Novým návrhom je aj zavedenie tzv. analytickej štúdie, ktorá by predchádzala legislatívnym materiálom. V tomto aktualizovanom informatívnom dokumente by sa rozpracovali a objasnili základné ciele, tézy, problémy a dopady pripravovaných návrhov legislatívnych materiálov tak, aby sa zaručila vyššia kvalita týchto výstupov. Analytická štúdia si nekladie za cieľ nahradiť legislatívny zámer, ale predstavuje analýzu jeho prvotnej filozofie.

Analytická štúdia by sa vypracúvala dva mesiace pred termínom vypracovania legislatívneho zámeru alebo návrhu právneho predpisu. Predkladateľ návrhu právneho predpisu tiež bude povinný zverejniť analytickú štúdiu na svojej internetovej stránke dva mesiace pred termínom uvedeným v Pláne legislatívnych úloh (t.j. ak je v pláne napr. august, termín bude 30. jún); ak sa predkladá právny predpis mimo Plánu legislatívnych úloh, malo by ísť o dostatočnú dobu pred predložením právneho predpisu. Aby sa zabránilo zbytočnej administratíve, pripomienkujúcim miestam sa nebude zasielať formálny oznam o jej

zverejnení. Zoznam analytických štúdií na pripomienkovanie sa okrem internetových stránok rezortov zverejní taktiež centrálnne na www.vlada.gov.sk.

Pripomienkujúce miesta a verejnosť budú mať možnosť pripomienkovať analytickú štúdiu minimálne 1 mesiac a pre predkladateľa budú mať iba informačný charakter.

Ohľadom analytickej štúdie sa nebude konať rozporové konanie. Avšak predkladateľ bude povinný na internetovej stránke zverejniť sumár najdôležitejších pripomienok a vyjadriť k nim svoje stanovisko. Analytická štúdia sa nebude vypracovávať v prípade skrátených pripomienkových konaní.

Rozsah analytickej štúdie (vrátane stanoviska k pripomienkam) bude limitovaný jednou stranou A4.

Navrhovaná štruktúra analytickej štúdie pozostáva z nasledovných častí:

- Dôvody a ciele prijatia nového právneho predpisu – vecné dôvody (napr. aj odkaz na Programové vyhlásenie vlády)
- Súčasný právny stav – hlavné problémy a nedostatky, uvedenie skutočnosti, ako sa problém doteraz riešil a akými nástrojmi (legislatívnymi alebo inými), k akým výsledkom viedli riešenia
- Stručná filozofia zákona, návrh realizácie - stručné zdôvodnenie, ako zo súčasného právneho stavu dospieť k určeným cieľom
- Stručný náčrt finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť (základ Doložky, ktorá bude vypracovaná neskôr)
- Možné riziko, problémy pri prijímaní a implementácii zákona
- Vplyv na Plán legislatívnych úloh vlády SR, resp. Plán práce vlády SR
- Zoznam právnych predpisov, ktoré bude treba novelizovať v súvislosti s predkladaným návrhom, ako aj zoznam súvisiacich právnych predpisov (odkazy)
- Stručný návrh implementácie zákona a súvisiace ďalšie kroky, ak je predpoklad, že ich predložený návrh vyvolá – akčný plán (nutnosť vypracovania iných dokumentov, vykonávacích predpisov, uskutočnenie organizačných, personálnych zmien ap.)
- Zoznam vykonávacích právnych predpisov súvisiacich s predkladaným návrhom a ich základná charakteristika (nutnosť zmeny, vypracovanie nových atď.)

iii. Skrátené pripomienkové konanie

Na základe viacerých odpovedí ÚOŠS je dôležité upozorniť na striktné dodržiavanie stanovených termínov a zbytočné neskracovanie pripomienkového konania. Alternatíva stanovenia skrátenej lehoty pripomienkovania by sa mala presnejšie definovať a umožniť len výnimočne s ponechaním splnenia podmienok čl. 9 ods. 6 legislatívnych pravidiel vlády po schválení príslušným ministrom. Bola by záväzná pre menej závažné a nekoncepčné materiály. Neskrátené lehoty by sa dodržiavali pri materiáloch legislatívnej povahy a pri strategických a koncepčných materiáloch.

iv. Definícia pripomienky

Je nevyhnutné opätovne apelovať na dôsledné doručovanie pripomienok elektronickou formou. Rovnako tak navrhujeme upresniť Legislatívne pravidlá vlády v čl. 10 v tom zmysle, že za pripomienku je možné považovať len návrh na zmenu/vypustenie určitého ustanovenia a to len vtedy, ak je takáto pripomienka zdôvodnená. Často sa v PK stáva, že pripomienkujúce subjekty zašlú viacstranové stanoviská a vyjadrenia k návrhom legislatívnych materiálov, avšak nenavrhnú žiadnu zmenu a ani vypustenie ustanovení. V takom prípade je vyhodnocovanie pripomienok nesmierne náročné, pretože často nie je zrejmé, aké konkrétne návrhy pripomienkujúci uplatňuje.

V nadväznosti na uvedené navrhujeme, aby sa čl. 10 ods. 1 posledná veta upravil v tom zmysle, že na podnety, návrhy a komentáre, ktoré nespĺňajú definíciu pripomienky, predkladateľ neprihliada a ani nevyhodnocuje.

v. *Obmedzenie možnosti formulovať zásadné pripomienky*

V súvislosti so zásadnými pripomienkami možno navrhnúť, aby sa tieto uplatňovali výlučne formou listu ministra alebo štátneho tajomníka, resp. vedúceho iného orgánu. Zásadná pripomienka vyjadruje kategorický nesúhlas, ktorý v konečnom dôsledku predznačuje to, že člen vlády nepodporí návrh na rokovanie vlády. Predmetný návrh je odôvodnený aj tým, že v konečnom stupni o zásadných pripomienkach v rámci rozporových konaní rozhodujú štatutári orgánov, ktoré ich uplatnili, a preto by to mali byť práve štatutári, ktorí tieto pripomienky uplatnia a vyjadria svoj súhlas s nimi podpisom.

O zásadných pripomienkach (ak nie sú rozpory odstránené) rozhoduje vláda, a teda v konečnom dôsledku členovia vlády hlasovaním. Navrhujeme preto, aby predkladateľ zásadné pripomienky iných ústredných orgánov štátnej správy než ministerstiev vyhodnocoval, ale nemal povinnosť viesť rozporové konania o týchto zásadných pripomienkach. Povinnosť viesť rozporové konania by zostala v prípade zásadných pripomienok ministerstiev a orgánov, ktorých osobitné postavenie je zakotvené v Ústave SR – teda Národná banka Slovenska, Najvyšší kontrolný úrad, Generálna prokuratúra SR a Najvyšší súd SR.

V súvislosti so zásadnými pripomienkami ďalej navrhujeme, aby orgány, ktorým sa legislatívny materiál zasiela na pripomienkovanie na základe čl. 9 ods. 2 písm. g), mohli uplatňovať zásadné pripomienky len z pohľadu ich vecnej pôsobnosti. Pokiaľ ide o rozporové konania, platilo by to, čo v prípade iných ústredných orgánov štátnej správy.

V súvislosti s vyššie uvedeným navrhujeme tiež zvážiť ustanovenie „sankcií“ v prípade, ak sa nevyhodnotia zásadné pripomienky alebo sa neuskutoční rozporové konanie k zásadným pripomienkam vo forme zastavenia ďalšieho legislatívneho procesu až do uskutočnenia rozporového konania.

vi. *Lehota na pripomienkovanie*

Je potrebné dodržiavať lehoty určené na pripomienkovanie a nezaraďovať materiály, ktoré tieto lehoty nedodržali, na rokovanie vlády. Vzhľadom k porušovaniu lehoty na pripomienkovanie je dôležité, aby všetky rezorty dôslednejšie a rovnomernejšie zverejňovali materiály na internete. Navrhujeme, aby sa oznamy o materiáli na PK zasielali až po vystavení na rezortnej internetovej stránke a aby sa tento dátum považoval za začiatok pripomienkového konania.

Navrhujeme tiež zvážiť predĺženie lehoty na pripomienkovanie legislatívnych materiálov na 30 kalendárnych dní. Je možné predpokladať, že v budúcnosti už nebude taký obrovský legislatívny nápor, ako tomu bolo pred vstupom SR do EÚ. Vzhľadom na to by bolo vhodné predĺžiť lehoty na pripomienkovanie v záujme čo najkvalitnejšieho posúdenia predkladaných legislatívnych materiálov. V tejto súvislosti je tiež možné navrhnúť, aby mohlo pripomienkové konanie skončiť aj skôr (t.j. po doručení všetkých pripomienok), ak všetky oslovené subjekty zašlú svoje pripomienky pred uplynutím danej lehoty.

vii. *Iné*

Možno ďalej odporučiť niekoľko konkrétnych zmien v systéme PK. Navrhuje sa vypustiť zo Smernice možnosť pripomienkujúceho subjektu informovať predkladateľa o zaslaní svojho stanoviska po uplynutí lehoty, vzhľadom k tomu, že oneskorené pripomienky nie je povinnosťou vyhodnotiť a navyše táto formulácia vedie k predlžovaniu lehôt pripomienkového konania.

Ďalej možno navrhnúť doriešiť spôsob nakladania s pripomienkami vznesenými na rokovaní vlády, pričom pripomienkujúce rezorty ich neuplatnili v riadnom PK. Na základe uvedeného sa odporúča štandardizovať postup pre prípady, keď člen vlády na rokovaní vlády vznesie zásadné pripomienky k prerokovanému materiálu. Navrhovaný postup pozostáva z nasledovných krokov:

- a) predloženie pripomienky v písomnej forme predkladateľovi,
- b) prerušenie rokovania k materiálu a pokračovanie v rokovaní na najbližšom rokovaní vlády s tým, že problém by sa v rámci tejto lehoty medzi zúčastnenými prediskutoval.

Je samozrejme plne v kompetencii vlády, ako sa vysporiada so zásadnými pripomienkami uplatnenými priamo na jej rokovaní. Vyššie uvedené je však možné považovať za korektný spôsob vysporiadania sa s pripomienkami, ktoré sa mali uplatniť v rámci PK.

5. Úlohy

Na základe navrhnutých zmien v časti 4. možno navrhnúť, aby

- a) Ministerstvo spravodlivosti SR v spolupráci s Kanceláriou Národnej rady SR a Úradom vlády SR vypracovalo analýzu východísk a praktických možností vytvorenia jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu, spolu s časovým harmonogramom a predpokladanými nákladmi na jeho vytvorenie,
- b) podpredseda vlády a minister spravodlivosti a vedúci Úradu vlády SR vypracovali návrh na zmenu Legislatívnych pravidiel vlády SR, ktorý by obsahoval všetky schválené zmeny z časti 4.,
- c) vedúci Úradu vlády SR vypracoval návrh na zmenu Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR, ktorý by obsahoval všetky schválené zmeny z časti 4.,
- d) Ministerstvo financií SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo životného prostredia SR a Úrad vlády SR vypracovali jednotnú metodiku na prípravu a vyhodnocovanie Doložky finančných, ekonomických a environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť - každý za časť, ktorú vyhodnocujú.

6. Záver

Monitorovanie efektivity nového systému v pripomienkovom konaní v rokoch 2002, 2003 a 2004 prinieslo podobné výsledky. Systém sa už v roku 2002, teda 6 mesiacov po jeho implementácii, hodnotil ako zabehnutý a v plnej miere akceptovaný. Všetky zásadné problémy nového systému boli známe už z predošlého roka a v ďalších rokoch sa len potvrdilo, že sa zrejme neodstránili a naďalej pretrvávajú.

Okrem navrhovania a realizácie zlepšení v pripomienkovom konaní, je nesmierne dôležité opakovane upozorňovať na dodržiavanie pravidiel už ustanovených, prípadne navrhnúť systém postihov za ich porušovanie.

Je potrebné opätovne venovať pozornosť tréningu zamestnancov ohľadom vypracovávanía jednotlivých dokumentov, resp. zaviesť jednotný systém univerzálnych vzorov a formulárov.

Oblasťou s potenciálom rozvoja je aj pripomienkovanie zo strany širokej laickej verejnosti. Vhodná propagácia možnosti „zúčastniť sa rozhodovania v štátnej správe“ môže vniesť do tohto procesu nové pohľady a názory, ktoré sú na základe výskumu pozitívne vnímané aj zo strany samotných ústredných orgánov štátnej správy.

Elektronický systém síce zodpovedá požiadavkám a technickým možnostiam súčasnej doby, avšak prenosová kapacita linky pripojenia na gov-net nie je schopná prenášať tak veľké a časté objemy dát. Internetová komunikácia môže značne urýchliť a zjednodušiť celkový proces, avšak nefunkčnosť internetu alebo nedostupnosť materiálu na internetovej stránke rezortu môže skrátiť reálnu lehotu na pripomienkovanie a tým znížiť kvalitu pripomienok. Ak má byť systém efektívny, je nevyhnutné urobiť všetky opatrenia na odstránenie spomínaných problémov.