

- formálne náležitosti Zbierky zákonov,
- distribúcia Zbierky zákonov,
- oprava chýb v Zbierke zákonov,
- nedostupnosť Slov-Lexu.

K odseku 2

V odseku 2 je negatívne vymedzený rozsah pôsobnosti zákona z hľadiska základných pravidiel tvorby právnych predpisov, nie ale z hľadiska základných pravidiel vyhlasovania právnych predpisov v Zbierke zákonov. Inak povedané, základné pravidlá tvorby právnych predpisov sa nevzťahujú na návrh ústavy, návrh ústavného zákona a na návrh zákona, ktoré podávajú výbory alebo poslanci Národnej rady Slovenskej republiky ako subjekty, ktoré disponujú zákonodarnou iniciatívou. Základné pravidlá tvorby právnych predpisov sa tak vzťahujú len na právne predpisy a ich návrhy, ktorú sú pripravované výkonnou mocou, ktorej vrcholným orgánom je vláda.

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že takáto úprava zakladá nerovnosť subjektov zákonodarnej iniciatívy v neprospech vlády, ktorá musí splniť požiadavky vyplývajúce zo zákona, aby mohla podať návrh zákona Národnej rade Slovenskej republiky, kým ostatné subjekty zákonodarnej iniciatívy takýmito pravidlami viazané nie sú. V skutočnosti je takáto úprava v prospech vlády, pretože zabezpečuje nespochybniteľnú kvalitatívnu dominanciu a prevahu vlády ako subjektu zákonodarnej iniciatívy a jej rozhodujúci vplyv na tvorbu právneho poriadku Slovenskej republiky.

Ak Národná rada Slovenskej republiky schváli ústavu, ústavný zákon alebo zákon podaný výborom alebo poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, požiadavky a pravidlá zákona stanovené na vyhlasovanie právnych predpisov v Zbierke zákonov sa vzťahujú aj na tieto právne predpisy, pretože v tomto prípade subjekt práva zákonodarnej iniciatívy už nie je podstatný.

PRVÁ ČASŤ

Tvorba právnych predpisov

§ 2

(1) 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 (ďalej len „právny poriadok“) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

(2) Vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladenie všetkých jeho súčastí. Toto zosúladenie predpokladá súlad právneho predpisu

- a) s právnym poriadkom, tak že dosahovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nebráni alebo nesťažuje dosahovanie cieľov sledovaných iným právnym predpisom,
- b) nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily,
- c) s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky,
- d) s právom Európskej únie.

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

Súvisiace ustanovenia zákona č. 400/2015 Z. z.

§ 1, 3-11

Súvisiace vnútroštátne predpisy

Ústava Slovenskej republiky

Literatúra

1. SVÁK, J. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Eurokódex, 2011
2. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012

KOMENTÁR

Ustanovenie § 2 zákona predstavuje úvod do časti zákona upravujúcej tvorbu právnych predpisov. Tvorba právnych predpisov je vyjadrením právomoci ústavných orgánov tvoriť právo, je teda vyjadrením, resp. výsledkom ich legislatívnej právomoci.

Vzhľadom na to, že legislatívnu právomoc majú rôzne orgány verejno-politickej moci, možno hovoriť o delenej právomoci. Spôsob a formy rozdelenia legislatívnej právomoci závisia priamo od formy vlády. Spoločným znakom vo všetkých formách vlády je však to, že právomoc vydávať zákony patrí parlamentu ako najvyššiemu zastupiteľskému orgánu, pričom niekedy môžu o obsahu zákona rozhodnúť priamo občania formou referenda. Túto právomoc možno označiť ako zákonodarnú právomoc. Zákony sú však len jednými z viacerých druhov právnych predpisov, čo znamená, že zákonodarná právomoc ako právomoc vydávať zákony je pojmom užším ako legislatívna právomoc, ktorú možno chápať ako právomoc vydávať právne predpisy.

Schopnosť určovať správanie členov spoločnosti pomocou právnych noriem je dôležitým znakom verejnej štátnej autority, štátu. Preto tiež tvorba práva a existencia právneho systému štátu, ako aj jurisdikcia štátu patria k najvýznamnejším prejavom zvrchovanosti a nezávislosti štátnej moci. Tvorba práva je jednou zo špecifických foriem realizácie práva. Tvorbu práva okrem realizácie predpisov upravujúcich celý proces vzniku noriem charakterizujú aj kreatívne prvky, spojené s formovaním a vyjadrovaním spoločenskej vôle ako štátnej vôle v demokratickom prostredí politickej plurality, v ktorom dochádza k uplatňovaniu hodnotových hľadísk, spoločenského poznania, predstáv o morálnosti, účelnosti, demokratickosti, spravodlivosti, ekonomickej, finančnej a inej odôvodnenosti navrhovanej právnej úpravy, a tiež k uplatňovaniu či presadzovaniu iných prístupov.

Proces tvorby práva je produktom politiky. Na úrovni, na akej je regulovaný zákonmi parlamentu, teda politického ústavného orgánu, je konečné rozhodnutie o organizácii procesu tvorby a prijímania právnych predpisov výsledkom politického rozhodnutia politickej moci, ktorá vládne v čase prijímania tohto rozhodnutia. Súčasne však aj politické rozhodovanie musí v demokratickom a právnom štáte viesť ku kvalitnému a stabilnému právnemu poriadku ako predpokladu pre skvalitnenie rozhodovacej činnosti súdov a ostatných orgánov verejnej moci, pre zabezpečenie účinnej ochrany základných práv a slobôd, zvýšenie vymožitelnosti práva, odstránenie prietahov v konaniach a zabezpečenie dlhodobu udržateľného rozvoja a prosperity spoločnosti.

Tvorba práva je dôležitou oblasťou činnosti štátu a je upravená platným právom. Z formálneho hľadiska platného práva a jeho realizácie je tvorba práva v podmienkach moderného štátu a v rámci kontinentálneho právneho systému ústavou a zákonmi upravený postup štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, ktorého cieľom je vznik, zmena (novelizácia) a zánik normatívnych právnych aktov alebo ich častí, obsahujúcich právne normy s univerzálnou alebo lokálnou pôsobnosťou.

Na tvorbe právnych predpisov sa preto nepodieľa len parlament, ale aj vláda, ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, iné orgány štátnej správy, ktoré majú legislatívnu právomoc, Národná banka Slovenska ako aj orgány územnej samosprávy.

Výsledkom uplatnenia legislatívnej právomoci je právny predpis. Právny predpis je normatívny právny akt, ktorý obsahuje jednu alebo viaceré právne normy. Z významového hľadiska je obsahom každej právnej normy určité pravidlo správania sa, ktoré môže byť vyjadrené formou príkazov, zákazov a dovolení. Práve nutnosť normatívnosti a s tým spojených jazykových vyjadrovacích možností vyžaduje osobitný štylistický prístup k tvorbe právnych noriem. Tým dostáva právna norma charakteristický právny jazyk, ktorý je ešte dotváraný osobitými právnymi pojmami. Jazykové formovanie a formulovanie pravidiel správania sa prostredníctvom príkazov, zákazov a dovolení má svoje osobitné pravidlá, ktoré sú už súčasťou pojmu legislatíva.

Tvorba právnych predpisov znamená tvorbu právneho poriadku. Právny poriadok v užšom slova zmysle predstavuje súhrn všetkých platných právnych predpisov a v širšom slova zmysle súhrn všetkých právnych noriem platných na území štátu bez ohľadu na ich formálne vyjadrenie. Právny poriadok v užšom slova zmysle tak predstavuje výsledok legislatívnej činnosti príslušných orgánov. Pre právny poriadok je charakteristická hierarchia právnych predpisov z hľadiska ich právnej sily. Tradičnú pyramídu právnych predpisov potom tvorí od najvyšších stupňov pyramídy – ústava, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev, vyhlášky iných ústredných orgánov štátnej správy, opatrenia ministerstiev, opatrenia iných ústredných orgánov štátnej správy, všeobecne záväzné nariadenia samosprávneho kraja a všeobecne záväzné nariadenia obce.

K odseku 1

Z hľadiska vymedzenia a úpravy tvorby právnych predpisov treba na prvom mieste ustanoviť cieľ tvorby právnych predpisov. Cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť právny predpis. Nejde o jednoduchú činnosť, čoho dôkazom sú požiadavky, ktoré zákon na prípravu právneho predpisu kladie.

V demokratickom a právnom štáte je každodenný život spoločnosti spojený s právom a s právnou reguláciou a práve aj kvalita právnej regulácie ovplyvňuje kvalitu života spoločnosti a človeka v nej. Kvalita práva je funkciou kvality procesu jeho tvorby, kvality legislatívnej činnosti. Problematika legislatívy ako cieľavedomej činnosti, ktorá programovo a premyslene smeruje ku komplexnému utváraniu právneho poriadku ako jednej z podstatných štruktúr pôsobiacich v zmysle organizovania a integrácie v modernej spoločnosti, je preto v popredí záujmov prakticko-politických, ale aj teoretických úvah a činností príslušných inštitúcií. Stále sa hľadajú možnosti, cesty a prostriedky skvalitnenia procesu tvorby práva. Pri tvorbe právneho predpisu, vzhľadom na jeho význam, preto treba dodržať požiadavky, ktoré zákon vyžaduje.

Cieľom tvorby právnych predpisov je teda pripraviť právny predpis.

Za účasti verejnosti – transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces je popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnom poriadku jedným z predpokladov budovania materiálneho právneho štátu. Stabilita, kvalita a predvídateľnosť právneho systému, ktorej predpokladom je transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces založený na pravidelnom kontakte štátnych orgánov so zainteresovanou odbornou verejnosťou, zástupcami podnikateľskej obce a neziskového sektora, je jeden z faktorov, ktorý spolu s kvalitnou hĺbkovou analýzou navrhovaných zákonných a podzákonných predpisov významne ovplyvňuje život obyvateľov, ako aj podnikateľov a má vplyv na konkurencieschopnosť ekonomiky Slovenskej republiky. Transparentný a predvídateľný legislatívny proces môže prispieť k posilneniu

uplatňovania jedného z princípov materiálneho právneho štátu, a to princípu právnej istoty chápaného v širšom zmysle ako požiadavka ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci, a to nielen pri aplikácii práva, ale aj pri jeho tvorbe, čím sa prispeje k posilneniu úcty k práv v spoločnosti.

Účasť verejnosti na tvorbe právnych predpisov sa môže prejavovať v niekoľkých (aj súčasne) podobách a rovinách. Verejnosť môže participovať ako účastník, resp. člen v rôznych pracovných skupinách a pracovných výboroch, ktoré pripravujú znenie návrhu právneho predpisu. Verejnosť sa zúčastňuje aj verejného prerokovania alebo verejnej diskusie k návrhu právneho predpisu, ak sa koná. Najvýznamnejšie sa verejnosť zúčastňuje na tvorbe právnych predpisov účasťou na pripomienkovom konaní uplatňovaním pripomienok.

Ako súčasť vyváženého právneho poriadku – základným predpokladom vytvorenia vyváženého a stabilného právneho poriadku a jeho efektívneho fungovania sú zrozumiteľne, jednoznačne a jednotne formulované texty právnych predpisov, ktoré následne umožnia bezproblémovú aplikáciu a interpretáciu právnych noriem v nich obsiahnutých. Na to slúži legislatívna technika. Legislatívna technika je dôležitou súčasťou tvorby právnych predpisov. Zamieriava sa na postupy a pravidlá týkajúce sa vonkajšej stránky právnej normy, ako aj na postupy a pravidlá týkajúce sa vnútornej štruktúry a obsahu právnych noriem a právnych predpisov. Legislatívna technika predstavuje činnosť a zároveň aj schopnosť dať právnym normám formu potrebnú pre efektívnosť právneho predpisu.

Vyváženosť právneho poriadku ako celku preto predstavuje požiadavku na jeho vnútornú harmóniu, prehľadnosť a zrozumiteľnosť, ako aj jeho kompatibilitu s vývojovými tendenciami modernej spoločnosti ako aj so strategickými tendenciami vývoja slovenskej štátnosti a spoločnosti.

Ako súčasť prehľadného právneho poriadku – z hľadiska adresáta právnych noriem ako aj z hľadiska orgánu, ktorý právny predpis aplikuje, je významným predpokladom naplnenie princípu právnej istoty ako jedného z princípov materiálneho právneho štátu. Jednoduchá orientácia v právnom poriadku je možná vtedy, ak sú právne predpisy stručné, vnútorne bezrozporné, systematicky a obsahovo vzájomne previazané.

Ako súčasť stabilného právneho poriadku – stabilita právneho poriadku je pravdepodobne jeho najzraniteľnejšou a aj najcitlivejšou stránkou.

Predpokladom stability právneho poriadku je jeho jednota. Jednota právneho poriadku znamená predovšetkým homogenitu celku, danú pojmom práva. Chápeme ju aj v ďalšom logickom význame: ak sa má pomocou práva zabezpečiť právny poriadok a istota subjektívnych práv a povinností, je potrebné, aby si platné právne normy na-

vzájom neodporovali. Táto jednota sa opiera o súbor pravidiel a zásad právnej kultúry ako aj právnej techniky, ktoré vychádzajú z koncepcie legality, či právneho štátu, týkajú sa spôsobu tvorby práva, interpretácie a aplikácie práva a zahŕňajú právne záruky zrušenia či zmeny nezákonných právnych noriem.

Stabilita právneho poriadku je priamo úmerná kvalite legislatívnej činnosti. Kvalite legislatívnej činnosti nesporne prospieva jej koncepcnosť a koordinovanosť. Jednou z požiadaviek koncepcného prístupu k legislatíve je existencia ucelenej predstavy o objektívne potrebných legislatívnych zmenách právneho poriadku v určitom časovom horizonte, ktorá sa navonok, okrem iného, prejavuje v minimalizácii legislatívnych vstupov do jednotlivých právnych predpisov, čo v konečnom dôsledku pozitívne vplýva na stabilitu právneho poriadku a napĺňanie princípu právnej istoty z hľadiska adresátov právnych noriem. V zásade by za ideálneho stavu malo až na drobné výnimky platiť, že kvalitný zákonodarca, opierajúci sa o jasnú koncepciu, by nemal viac ako jedenkrát v priebehu volebného obdobia vstúpiť do určitého právneho predpisu.

S tvorbou právnych predpisov a požiadavkou stability právneho poriadku súvisí aj stabilita a dynamika právnej úpravy. Všeobecná záväznosť právneho predpisu a jeho relatívna stabilita sú základnými predpokladmi, aby mohol v spoločnosti fungovať a aby mohol plniť svoje zamýšľané spoločenské poslanie. Avšak aj táto nepochybná funkčnosť právnej úpravy môže mať za určitých okolností svoj rub – svoje nevýhody, na ktoré treba myslieť už pri zrode právneho predpisu, už v štádiu vypracovania určitého politického, právneho a sociálno-ekonomického rozboru danej problematiky. Právne predpisy sa totiž nevyznačujú – a ani dobre nemôžu – takou pružnosťou ako iné nástroje politického riadenia. Legislatívny proces je pomerne často náročný. Vydaný predpis vytvára mnoho právnych vzťahov, nové organizačné štruktúry, vznikajú nové inštitúcie, organizácie atď., takže nie je dobre možné stále ho prispôbovať meniacim sa požiadavkám a pružne ho upravovať podľa skúsenosti z praxe. Nutná nevyhnutná stabilita právnych predpisov, a to nielen zákonov, však nemôže viesť k tomu, aby právne predpisy mali retardačný, brzdiaci účinok na spoločenský vývoj. Vhodným nie je ani zotrúvanie na prekonanej právnej terminológii, pretože aj kodifikovaná podoba štátneho jazyka sa mení a vyvíja, ale v našich právnych predpisoch sa mnohokrát používajú prekonané pojmy a terminológia.

Je celkom jasné, že v prevratných revolučných zmenách právneho poriadku prevláda dynamický pohyb zákonodarstva, značné kvantum vydávaných právnych predpisov a nemožno zabezpečiť kvalitatívne hľadisko, ktoré je bežné v právnych poriadkoch dlhodobo etablovaných demokratických krajín, kde príprava zmien dôležitých zákonov prebieha niekoľko rokov. V podmienkach Slovenskej republiky bolo potrebné v prvom rade vybudovať právny poriadok demokratického a právneho štátu, došlo teda k zásadným hodnotovým zmenám v právnom poriadku. V zásade išlo o kvalita-

tívnu zmenu právneho poriadku totalitného štátu s prevažne etatizovanou ekonomikou riadenou administratívne direktívnym spôsobom, v ktorom boli obmedzované a eliminované ľudské a občianke práva. V tomto procese prebiehala v rámci celospoločenskej demokratickej transformácie zásadná premena práva zodpovedajúca princípom pluralitného demokratického politického systému a vytvárania trhovej ekonomiky. Tento proces je zložitý a postupný a dodnes neukončený. Dodnes zostali v našom právnom poriadku právne predpisy spojené s totalitnou minulosťou, čo je ešte horšie, niektoré z nich sú základné kódexy právneho poriadku.

V záujme stability právneho poriadku by sa pri príprave a tvorbe právneho predpisu mali zohľadňovať nasledovné kritériá:

- či je vôbec zamýšľaná právna úprava nutná, či sa problém, ktorý sa má riešiť legislatívnou cestou, nevyrieši inak, inými prostriedkami a opatreniami,
- aké sú alternatívy legislatívneho riešenia problému, najmä z hľadiska požiadaviek a nákladov pre súkromné osoby a priemysel, z hľadiska verejných výdavkov,
- či je žiaduce legislatívne opatrenie celoštátneho charakteru alebo postačí na zabezpečenie cieľa zamýšľanej právnej úpravy regionálny alebo miestny predpis,
- či je nutná nová právna úprava alebo stačí prijatie odvodených právnych predpisov,
- či je z časového hľadiska legislatívny akt bezprostredne žiaduci,
- aký má byť rozsah právnej úpravy, do akých podrobností má právny predpis ísť, aká má byť miera všeobecnosti právnej úpravy, aká má byť miera použitia generálnych klauzúl, právnych pojmov a pod.,
- ako má byť riešená otázka účinnosti zamýšľaného právneho predpisu,
- treba dbať aj o zrozumiteľnosť zamýšľaného právneho predpisu a obmedziť na minimum administratívnu náročnosť jeho realizácie, najmä minimalizovať schvalovacie procesy a rôzne formality,
- v nadväznosti na predchádzajúce kritérium vyvstávajú ďalej otázky, či pri novej právnej úprave tiež treba uplatňovať zavádzanie nových správnych procedúr alebo sa môžu na realizáciu nového právneho predpisu využiť existujúce platné právne prostriedky,
- a nakoniec, či je prijateľný vzájomný vzťah medzi nákladmi na novú právnu úpravu a úžitkom, ktorý prinesie jej realizácia,

zlúčiteľné s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky. Pri tvorbe právnych predpisov treba mať na zreteli a rešpektovať aj požiadavky, ktoré vyplývajú zo záväzkov Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ, ale aj zo záväzkov Slovenskej republiky z medzinárodných zmlúv, ktorých je stranou, pretože Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

K odseku 2

Odsek 2 predstavuje bližšiu charakteristiku znaku vyváženej právneho poriadku, ktorá zákon chápe ako zosúladienie všetkých jeho častí. Právny poriadok príslušnej krajiny totiž pozostáva jednak z noriem a jednak z väzieb medzi nimi. Väzby medzi normami, ktoré sa vyznačujú stabilitou, invariantnosťou, tvoria štruktúru systému. Na fungovanie právneho poriadku sú dôležité oba komponenty. Normy bez väzieb netvorí systém a väzby bez noriem ho tvoria ešte menej. To znamená, že právny poriadok tvorí jednak množina právnych noriem a jednak množina ich vzájomných väzieb, ktorých charakter určujú vlastnosti noriem. Stabilita väzieb a ich charakter vytvárajú štruktúru právneho poriadku krajiny.

Zosúladienie právneho poriadku v rozsahu, ako ho predpokladá a vyžaduje zákon má minimálne tri roviny, a to rovinu horizontálnu, týkajúcu sa právneho predpisu a jeho vzťahov k iným právnym predpisom rovnakej právnej sily, rovinu vertikálnu, ktorá sa zaoberá vertikálnymi vzťahmi právneho predpisu k právnym predpisom vyššej alebo nižšej právnej sily a nakoniec rovinu vzťahov s externým právnym prostredím tak medzinárodným ako aj právnym prostredím EÚ.

Všetky tieto vzťahy sa týkajú iných existujúcich právnych predpisov. V právnym poriadku však narážame aj na tzv. medzery v práve, ako dôsledok neprijatia právneho predpisu alebo neúplného prijatia právneho predpisu, resp. prijatia neúplného právneho predpisu. V tomto prípade možno hovoriť o legislatívnej nečinnosti a o legislatívnom opomenutí.

Výraz legislatívna nečinnosť by bolo možné použiť, ak by právna úprava vytvárala tzv. legislatívnu medzeru, tzn. išlo by o prípad chýbajúcej alebo neúplnej právnej úpravy. V tomto prípade však treba pojem legislatívnej medzery trochu upresniť. Treba najprv povedať, že tento pojem sa nepoužíva jednotne a rozdielne sú aj spôsoby riešenia problematiky medzier v práve. Bez ohľadu na označenie možno povedať, že existujú medzery v pravom zmysle slova a v nepravom zmysle slova. Za pravú medzeru sa spravidla označuje situácia, keď právna úprava chýba a tento nedostatok bráni možnosti domáhať sa určitých práv, určitým spôsobom postupovať v konaní a pod. Ide teda o situáciu, keď je právna úprava vzhľadom na absenciu určitých právnych noriem dysfunkčná či nepoužiteľná. Takéto situácie sú skôr ojedinelé. Niektoré právne odvetvia majú prostriedky, ako prípadnú absenciu takýchto ustanovení prekonať (analogie legis štandardne prípustná na základe explicitných ustanovení v odvetviach práva súkromného), v iných právnych odvetviach vedie absencia právnej úpravy k záveru o neaplikovateľnosti či nevynútiteľnosti určitej právnej úpravy, resp. k záveru o právne irelevantnom konaní či skutočnosti, bez toho, aby to bolo pocitované bez ďalšieho negatívne. Nepravú medzeru predstavujú prípady, keď určitá úvaha vedie k záveru, že právna úprava je v určitom zmysle nedostatočná. Najčastejšie je podsta-

ta takého deficitu v porušení požiadavky rovnosti v najširšom zmysle slova. V konkrétnych prípadoch môže ísť o prípad, keď určitý právny vzťah je právom upravený, zatiaľ čo iný upravený nie je a takáto situácia je pociťovaná negatívne z hľadiska princípu rovnosti. Inokedy môže ísť o situáciu, keď sa benefitov vyplývajúcich z určitého základného práva nemôže domôcť skupina osôb určená na základe kritérií, ktoré nemožno vzhľadom na výslovný zákaz použiť, a to buď kvôli tomu, že zákonná úprava im buď možnosť domáhať sa takého práva výslovne odopiera, alebo preto, že zákonodarcu ako osoby oprávnené označil tých, medzi ktorých iné osoby na základe neprípustných kritérií nepatria. V takomto prípade možno hovoriť v určitom zmysle o legislatívnej nečinnosti, resp. o opomenutí zákonodarcu, ak možno dospieť k záveru, že určité skutočnosti zohľadniť mal. Medzi legislatívnu nečinnosť a nepravú medzeru tak možno v podstate dať znamienko „rovná sa“. Pre rozdielny prístup, resp. vylúčenie určitej skupiny tu nie je ústavne akceptovaný dôvod, ako napr. verejný záujem alebo ochrana nejakej verejnej hodnoty – zdravia, bezpečnosti, poriadku alebo majetku.

Pravé legislatívne opomenutie vychádza z myšlienky ochrannej funkcie štátu proti zásahom tretích osôb (typická je naopak povinnosť štátu na diplomatickú ochranu v zahraničí), t. j. objektívnej funkcie základných práv. Ako ďalší príklad by sme mohli uviesť nevykonanie valorizácie určitých sociálnych dávok, napriek tomu, že k nemu malo dôjsť alebo nezaistenie garancií právnej ochrany v súdnom alebo správnom konaní sociálne slabým osobám. Za nepravé legislatívne opomenutie sa označuje taká situácia, kedy zákonodarcu určité skupiny alebo osoby vyňal z výhodnejšej právnej úpravy a títo sa potom môžu cítiť znevýhodnení, diskriminovaní. V tomto prípade teda v skutočnosti nejde o nečinnosť zákonodarcu, ale o jeho konanie, preto sa hovorí o nepravom opomenutí. Takéto vyňatie sa môže legislatívne uskutočniť dvoma spôsobmi. Ak ide o výslovnú právnu úpravu, ktorá vylučuje určitú skupinu z výhodnejšej právnej úpravy, možno v konaní o súlade, resp. v konaní o kontrole noriem, takéto výslovné vylúčenie posúdiť ako protiústavné a rozhodnutím ústavného súdu ho zrušiť. Komplikovanejšia situácia nastáva v prípade, ak ide o tzv. mlčanie zákonodarcu, teda keď k vylúčeniu určitej skupiny osôb z výhodnejšej právnej úpravy dochádza tým, že sa o nej zákonodarcu vôbec nezmieňuje. V tomto prípade nemožno dosiahnuť úplnú nápravu len konaním ústavného súdu, ale vyžaduje sa aj následné aktívne konanie zo strany zákonodarcu.

K odseku 3

Zákon nemôže upravovať všetky podrobnosti a detaily procesu tvorby právnych predpisov. Tento proces je osobitne náročný a vyžaduje si osobitné zručnosti, pretože proces tvorby právnych predpisov je osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby tvorba právnych predpisov mala ustanovené relatívne pev-

né pravidlá umožňujúce pripraviť a vytvoriť právny predpis ako funkčnú súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky.

V otázke podrobností o procese tvorby právnych predpisov, ktoré nemusia mať zákonný charakter, podrobností o predbežnej informácii, podrobností o legislatívnej technike ustanovuje vláda svojím uznesením, ktorého výsledkom sú Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky upravujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a postup ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska pri príprave, predkladaní a prerokovaní:

- a) návrhu zákona, podávaného vládou Národnej rade Slovenskej republiky, a to až do ich podania Národnej rade Slovenskej republiky,
- b) návrhu nariadenia vlády, návrhu vyhlášky a návrhu opatrenia až po ich vyhlásenie v Zbierke zákonov.

Legislatívne pravidlá vlády sa primerane vzťahujú aj na:

- c) prípravu a prerokovanie stanoviska, ktoré vláda zaujíma na požiadanie predsedu národnej rady k návrhu zákona podaného výborom národnej rady alebo jej poslancom,
- d) dopracovanie vládneho návrhu zákona, ktorý bol Národnou radou Slovenskej republiky vrátený vláde na dopracovanie,
- e) odstraňovanie nedostatkov vládneho návrhu zákona podľa odporúčania predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, ak vláda s jeho odporúčaním súhlasí,
- f) prípravu a prerokovanie návrhu medzinárodnej zmluvy, na platnosť ktorej sa vyžaduje súhlas Národnej rady podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodnej zmluvy, ktorá má prednosť pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky,
- g) odstraňovanie nedostatkov návrhu právneho predpisu podľa stanoviska príslušného orgánu Európskej únie.

Treba uviesť, že zákon sa nevzťahuje na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky o návrhu zákona, preto sa aj Legislatívne pravidlá vlády vzťahujú na tvorbu právnych predpisov do ich podania Národnej rade Slovenskej republiky.

Judikatúra

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 6/01

„Základným východiskom úvah ústavného súdu pri posúdení predmetu konania bola skutočnosť, že národná rada je orgánom vyjadrujúcim suverenitu ľudu, ktorý jej v tejto súvislosti zveril aj právomoc, aby všeobecne záväzným právnym predpisom (zákonom) upravovala spoločenské vzťahy ako právne vzťahy. Každá úprava spoločenských vzťahov však musí byť v súlade s princípmi ústavnosti.

Napokon, ústavný súd pri posúdení predmetu konania vychádzal z toho, že s výhradou dodržania základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených základných práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 1 ods. 2 ústavy), národná rada môže pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti prijať ľubovoľný zákon (PL. ÚS 32/95), t. j. aj taký, ktorým sa nezabezpečuje kontinuita úpravy spoločenských vzťahov s ich predchádzajúcou zákonnou úpravou. Vyplýva to z jej postavenia ako jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy). A fortiori táto možnosť pre národnú radu prijať ľubovoľný zákon platí vtedy, ak zákonná úprava spoločenských vzťahov vôbec netvorí v uvedenom zmysle predmet ústavnej úpravy alebo zmluvnej úpravy v medzinárodnom práve. Ústavný súd už uviedol, že popri základných právach, ktoré zaručuje ústava, majú osoby aj ďalšie práva ustanovené zákonom, ktoré sa nechránia rovnakou intenzitou ako základné práva a slobody (PL. ÚS 37/99). V tomto prípade ústava ponecháva zákonodarcovi neobmedzenú voľnosť pre prijímanie zákonov, ktorými sa mení právna úprava spoločenských vzťahov vrátane práv a povinností z nich vyplývajúcich pre ich účastníkov. Inými slovami, zákonodarcu je v tomto prípade slobodný sám posúdiť tak vhodnosť prijatia zákonnej úpravy, ako aj jej obsah. “

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 23/05

„Ústavný súd vychádzajúc z modernej konštitucionalistiky rozlišuje medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou (porov. *The XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts*, Vilnius 2008. Dostupné na internete: <http://www.lrkt.lt/conference.html>). Legislatívna nečinnosť (legislative non-action, zaniechanie ustawodawce, nepravá medzera v práve) znamená, že daná oblasť spoločenských vzťahov je zákonodarcom vedome ponechaná úplne mimo právnu reguláciu. Tento druh medzery spravídla nebyva objektom skúmania ústavných súdov v rámci abstraktnej kontroly. Legislatívne opomenutie (legislative omission, pominięcie prawodawce) je naopak stavom, keď zákonodarcu pozitívne upravujú určitú oblasť spoločenských vzťahov opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy. Zákonodarcu teda pri legislatívnom opomenutí reguluje určitú oblasť nekompletne či fragmentárne, opomínajúc právny komponent, ktorý je želaný z hľadiska integrity daného inštitútu, resp. ústavnosti (čiastočná nečinnosť zákonodarcu, partielle Untätigkeit des Gesetzgebers). Ústavné súdy za určitých okolností riešia situáciu legislatívneho opomenutia buď derogáciou z pozície negatívneho zákonodarcu, alebo ústavne konformným výkladom. Všeobecný súd nesmie pri rozhodovaní odmietnuť spravodlivosť ani v prípade nepravé medzery v práve. Ústavný súd však v rámci abstraktnej kontroly môže konštatovať, že ide o legislatívne opomenutie, a eventuálne ho riešiť derogáčnym apelom na zákonodarcu. Môže však taktiež, využívajúc aj perspektívu všeobecného súdu aplikujúceho dané ustanovenia, vykonať záväzný ústavne konformný výklad. “

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 126/07

„Aj keď legislatívne pravidlá tvorby právnych predpisov nemajú všeobecnú záväznosť, t. j. nie sú právnym predpisom, obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej (zabezpečujúcej) určitú systematickú a systémovú formálno-právnu jednotnosť a konzistentnosť nášho právneho poriadku.“