

2. KAPITOLA

ÚSTAVNÝ, ZÁKONNÝ A PODZÁKONNÝ RÁMEC LEGISLATÍVNEHO PROCESU

Odporúčaná literatúra

BALOG, B. Legislatívne pravidlá a ich ochrana. In *Právny obzor*. 2020, roč. 103, č. 5; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky: teória a prax. (Osemnásť zmien Ústavy a nový zákon o Ústavnom súde SR). Komentár*. 2. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019; FÁBRY, B. *Teoretické problémy tvorby práva*. Bratislava : A-medi management, 2018; GAŇA, S. Legislatíva v období pandémie. In *Bratislavské právnické fórum*, 2021, s. 49 – 58; GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019; HMÍROVÁ, L. Legislatívny proces a legislatívne pravidlá de lege ferenda. In *Justičná revue*. 2005, roč. 57, č. 4; KUKLIŠ, P., HODÁS, M. O súčasnej situácii v slovenskej právnej normotvorbe. In *Právny obzor*. 2016, roč. 99, č. 6; SVÁK, J., KUKLIŠ, P., BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Teória a prax legislatívy*. 3. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2012; SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017.

Legislatívny proces ako prísne formalizovaný proces tvorby práva/normotvorby v Slovenskej republike je upravený viacerými všeobecne záväznými právnymi predpismi a ďalšími pravidlami vydanými na základe príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov, reflektujúc, o aký návrh všeobecne záväzného právneho predpisu ide, ako aj o tú skutočnosť, ktorý subjekt alebo osoba sa na príprave, tvorbe a schvaľovaní príslušného legislatívneho materiálu podieľa/zúčastňuje. Tento proces je prierezovo upravený v prameňoch práva rôznej právnej sily.

Primárnym prameňom práva je Ústava, ktorá upravuje legislatívny rámec pôsobenia Národnej rady ako jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu

Slovenskej republiky¹³⁴, ktorý je oprávnený na prijímanie Ústavy, ústavných zákonov a zákonov [čl. 84 ods. 1 až 4, čl. 86 písm. a) a čl. 87 Ústavy], prezidenta [čl. 102 ods. 1 písm. f) a o) Ústavy], vlády [čl. 119 písm. a) a b) a čl. 120 Ústavy], ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy (čl. 123 Ústavy), Národnej banky Slovenska (čl. 56 ods. 1 druhá veta Ústavy) a orgánov územnej samosprávy (čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvá veta Ústavy). Primárna ústavná úprava legislatívneho procesu je ďalej podrobnejšie upravená v ďalších všeobecne záväzných právnych predpisoch – v zákonoch a podzákonných predpisoch/pravidlách.

V prípade zákonodarného procesu (prijímanie Ústavy, ústavných zákonov a zákonov) je kľúčovým **zákon o rokovacom poriadku Národnej rady** v znení neskorších predpisov (osobitne jeho desiatu časť nadpísaná *Rokovanie o návrhoch zákonov*), na ktorý nadväzujú **Legislatívne pravidlá tvorby zákonov** schválené uznesením Národnej rady č. 519 z 18. decembra 1996 (uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 19/1997 Z. z.).¹³⁵ Oba tieto dokumenty sú pre predkladateľa návrhu Ústavy, ústavného zákona a zákona záväzné.

Mimoriadne dôležitým prameňom práva regulujúcim tvorbu právnych predpisov je **zákon o tvorbe právnych predpisov**. Podľa § 1 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov „*tento zákon upravuje základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov (ďalej len ‚právny predpis‘), ktorými sú Ústava Slovenskej republiky (ďalej len ‚ústava‘), ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len ‚nariadenie vlády‘), vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len ‚zbierka zákonov‘)*“. Ako z citovaného ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov vyplýva, upravuje základné pravidlá tvorby tých všeobecne záväzných právnych predpisov, na ktoré sme poukázali skôr, identifikujúc primárnu právnu úpravu legislatívneho procesu obsiahnutú vo viacerých ustanoveniach Ústavy. Zároveň je potrebné poukázať na mimoriadne dôležitý § 1 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov [„*Ustanovenia*

¹³⁴ Článok 72 Ústavy: „*Národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.*“

¹³⁵ Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením Národnej rady č. 519 z 18. decembra 1996 (uverejnené v Zbierke zákonov pod číslom 19/1997 Z. z.) boli novelizované uznesením Národnej rady č. 1146 zo 6. novembra 2008 a uznesením Národnej rady č. 1169/2018 zo 16. mája 2018. Úplné znenie Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov je dostupné na: <www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zdlptz.pdf>.

1.1.2 Zásada vzájomného obsahového súvisu

Podľa § 6 ods. 2 prvá veta zákona o tvorbe právnych predpisov možno jedným právnym predpisom priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca; každý právny predpis sa novelizuje osobitným článkom. Taktiež v zmysle § 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov nemôže návrh zákona obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona. Pri tejto zásade je ustanovené pravidlo úzkeho vzťahu. Vyžaduje sa obsahová akcesorita medzi návrhom zákona a k nemu pripojeným návrhom priamych noviel ostatných (iných) zákonov. Z tejto akcesority vyplýva, že návrh zákona, ktorý je súčasťou návrhu novely čo do svojej obsahovej a vecnej stránky, má byť viazaný a závislý od návrhu zákona, ktorého sa týka a ktorý sa navrhuje pozmeniť alebo doplniť. Tento návrh novely iného zákona nesmie byť mimo obsahového a vecného rámca návrhu zákona. Rozhodujúcimi kritériami pre uplatnenie tohto pravidla sú: (i) návrh novely iného zákona musí mať obsahový vzťah k predmetu návrhu zákona, (ii) fundamentálny účel návrhu novely iného zákona musí mať úzky vzťah k fundamentálnemu účelu návrhu zákona.²⁸⁶

Zásada vzájomného obsahového súvisu je tiež vyjadrená v § 94 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady: „*Pri prerokúvaní návrhu zákona nemôžno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona.*“ Toto ustanovenie bráni predovšetkým hlasovaniu o obsahovo nesúvisiacich pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch poslancov Národnej rady. Slovom Ústavného súdu vytvára právnu bariéru spájania obsahovo nesúvisiacej agendy do jedného zákona, resp. vyjadruje požiadavku úzkeho vzťahu medzi návrhom zákona a pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom. Existenciu úzkeho vzťahu je možné overiť testom podľa skôr uvedených rozhodujúcich kritérií. Ak však určité ustanovenie testom úzkeho vzťahu neprejde, táto skutočnosť sama osebe ešte nezakladá jeho nesúlads s Ústavou. Ústavný súd pre vyslovenie nesúladu s Ústavou vyžaduje určitú mieru hrubého a svojvoľného nerespektovania pravidiel zákonodarného procesu. Zároveň však dvíha varovný prst s upozornením, že jeho zdržanlivý prístup sa vzhľadom na konkrétny prístup zákonodarcu môže zmeniť.²⁸⁷

²⁸⁶ SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 76 a 77.

²⁸⁷ Odôvodnenie nálezu Ústavného súdu z 26. mája 2021, sp. zn. PL. ÚS 26/2019, body 52, 59 a 60.

V špecifickom prípade môže byť priama novelizácia viacerých zákonov jedným zákonom neprípustná napriek dodržaniu zásady vzájomného obsahového súvisu. Táto výnimka sa nachádza v § 87 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady, ktorý zakazuje, aby návrh zákona o štátnom rozpočte obsahoval zmeny, doplnenia alebo zrušenia iných zákonov. Ustanovenie § 87 ods. 3 sa stalo účinným až od 1. januára 1997. Z tohto dôvodu mohol zmeny a doplnenia iných zákonov obsahovať okrem iného aj zákon č. 386/1996 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 1997 a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Príkladom zákona s obsahovo vzájomne nesúvisiacou úpravou je zákon č. 54/2015 Z. z. o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a o jej finančnom krytí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Jeho fundamentálny účel je zreteľný už z názvu zákona. Pôvodný návrh zákona ako bol predložený na rokovanie Národnej rady, obsahoval štyri články. V čl. I sa nachádzala úprava občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a o jej finančnom krytí, v čl. II novelizácia zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v čl. III novelizácia zákona č. 371/2004 Z. z. (upravujúceho sídla a obvody súdov – vloženie súdu s agendou konania vo veci náhrady jadrovej škody), a v čl. IV účinnosť. V druhom čítaní bol k návrhu zákona podaný nasledujúci doplňujúci návrh:

Za čl. III sa vkladá nový čl. IV, ktorý znie:

„Čl. IV

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení zákona č. 445/2008 Z. z., zákona č. 568/2008 Z. z., zákona č. 266/2010 Z. z. a zákona č. 181/2014 Z. z. sa dopĺňa takto:

Za § 34c sa vkladá § 34d, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 34d

Osobitné ustanovenie k výročnej správe za rok 2014

Výročná správa za rok 2014 obsahuje sumu vybraných členských príspevkov a osobitnú evidenciu členských príspevkov podľa § 22 ods. 4, ktorých suma príspevkov za účtovné obdobie bola vyššia, ako je dvojnásobok minimálnej mzdy pre zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou, ktorá bude určená pre príslušné účtovné obdobie.“

Výbor pre európske záležitosti:

- prerokúva návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie,
- schvaľuje stanoviská Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie, o ktorých budú rokovať príslušné orgány Európskej únie,
- posudzuje súlad návrhov legislatívnych aktov Európskej únie so zásadou subsidiarity vrátane schvaľovania odôvodnených stanovísk,
- prerokúva návrhy žalôb vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie,
- prerokúva správy a informácie predkladané Národnej rade vládou a členmi vlády a akty predkladané Národnej rade orgánmi Európskej únie,
- môže požiadať ostatné výbory Národnej rady o ich stanoviská k prerokúvaným veciam,
- podáva Národnej rade správy o svojej činnosti.

Národná rada si môže vyhradiť, že sama rozhodne o záležitostiach, ktoré boli zverené do pôsobnosti Výboru pre európske záležitosti. Poverený člen vlády je povinný zúčastniť sa na rokovaní Výboru pre európske záležitosti a informovať výbor o návrhoch právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie prerokúvaných v inštitúciách Európskej únie a podávať bezodkladne informácie o výsledku rokovaní orgánov Európskej únie, ktorých je členom. Výbor pre európske záležitosti môže kedykoľvek požiadať vládu alebo povereného člena vlády o predloženie správy, podanie informácie, odôvodnenia alebo vysvetlenia v záležitostiach súvisiacich s členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii.

ZHRNUTIE

- V normotvornom procese Národnej rady vystupujú najmä:
 - predseda a podpredsedovia Národnej rady,
 - predsedovia a podpredsedovia výborov Národnej rady,
 - výbory Národnej rady,
 - poslanci Národnej rady,
 - vláda SR,
 - poslanecké kluby,
 - poslanecké grémium,

- komisie Národnej rady,
- overovatelia,
- Kancelária Národnej rady.
- Normotvorný proces v Národnej rade pozostáva z troch čítaní.
- Prípadné procesné nedostatky možno konvalidovať záverečným hlasovaním (PL. ÚS 48/03).
- Neústavnosť schváleného zákona môže byť konštatovaná pre vady legislatívneho procesu (PL. ÚS 13/2022).

1. Pramene práva Európskej únie

Právo Európskej únie možno rozdeliť na primárne právo, všeobecné právne zásady, judikatúru Súdneho dvora, zmluvy uzatvorené medzi Európskou úniou a členskými štátmi na jednej strane a tretími subjektmi na strane druhej (tzv. vonkajšie zmluvy), sekundárne právo (nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania atď.) a terciárne právo⁷⁵⁶ (medzinárodné zmluvy uzatvárané medzi členskými štátmi navzájom, ktorých úlohou je zjednodušenie fungovania Európskej únie).⁷⁵⁷ Jednotlivé pramene práva Európskej únie má špecifické dosahy na normotvorbu členského štátu Európskej únie.

1.1 Primárne právo

Primárne právo sa nachádza **na vrchole hierarchie prameňov práva Európskej únie**. Hovoríme o ústavnom práve Európskej únie.⁷⁵⁸ Právne akty odvodené z primárneho práva, t. j. sekundárne právo Európskej únie, musia byť v súlade s primárnym právom. Primárne právo predstavuje právny základ pre prijímanie aktov sekundárneho práva Európskej únie (smerníc, nariadení a pod.). **Informácia o článku primárneho práva**, na základe ktorého je prijatá smernica alebo nariadenie (či iný akt), má pre národného normotvorcu, ako aj legislatívca **interpretačný význam** – ozrejmienie účelu, ktorý sa má právnym aktom dosiahnuť. Informácia o primárnom práve, ktoré sa vzťahuje na oblasť návrhu zákona, je potom súčasťou tzv. doložky zlučiteľnosti.

Vzhľadom na legislatívne povinnosti vyplývajúce z členstva v Európskej únii je v rámci primárneho práva potrebné osobitne spomenúť čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii zakladajúci povinnosť lojálnej spolupráce: „*Podľa zásady*

⁷⁵⁶ Ako uvádza Pavel Svoboda, je sporné, či ide o prameň práva Európskej únie. Pozri SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 116. S pojmom „terciárne právo“ sa však stretáme napríklad vo FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIŠ, F. *Európske právo*. Brno : Tribun EU, 2012, s. 215; KLÍMA, K. a kol. *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 110; či STREINZ, R. *Europarecht*. 9. Auflage. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C. F. Müller, 2012, s. 162 – 163.

⁷⁵⁷ Niekedy bývajú ako terciárne právo označované delegované a vykonávacie akty. Pozri napríklad SCHULZE, R., ZULEEG, M., KADELBACH, S. (ed.) *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*. 2. Auflage. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2010, s. 83.

⁷⁵⁸ TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 242.

lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

Právne normy prijímané členským štátom Európskej únie nemôžu byť v rozpore s primárnym právom Európskej únie.

1.2 Judikatúra Súdneho dvora

Medzi prameňmi práva Európskej únie má významné postavenie judikatúra Súdneho dvora. Svojou rozhodovacou činnosťou Súdny dvor **pointegračne dotvára právo Európskej únie**. Väčšina noriem práva Európskej únie sa vyznačuje teleologickou štruktúrou. Normatívnu funkciu má označenie cieľa, pričom prostriedky na dosiahnutie cieľa buď nie sú určené vôbec, alebo sú len abstraktne, neurčito formulované.⁷⁵⁹ Obsah normy v zmysle odpovede na otázku, ako má byť dosiahnutý cieľ, ktorý táto norma stanovuje, musí teda byť interpretačne stanovený. Vyplnenie, resp. interpretácia zmlúv tvoriacich primárne právo Európskej únie je jednou z kľúčových úloh Súdneho dvora.

Národný normotvorca musí zohľadňovať interpretáciu práva Európskej únie obsiahnutú v judikatúre Súdneho dvora.

Vplyv judikatúry Súdneho dvora na normotvorbu v Slovenskej republike možno dokumentovať v ustanovení § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku Národnej rady, podľa ktorého sa v dôvodovej správe k návrhu zákona musí uviesť súlad návrhu zákona s právom Európskej únie vypracovaný formou doložky zlučiteľnosti tohto návrhu zákona s právom Európskej únie, pričom sa v doložke zlučiteľnosti uvádza i judikatúra Súdneho dvora, ktorá sa na problematiku návrhu zákona vzťahuje.

Rovnako čl. 2 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 stanovuje, že cieľom legislatívnych prác pri tvorbe zákona je pripraviť a schváliť taký

⁷⁵⁹ BOGUSZAK, J. Specifika norem evropského práva a dělby kompetencí. In *Teoretickoprávne súvislosti vstupu suverénneho štátu do Európskej únie*. Bratislava : Slovak Academic Press, 2001, s. 13.