

# LEGISLATÍVNY PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE A V SLOVENSKEJ REPUBLIKE - VZÁJOMNÁ KOMPÁRACIA<sup>1</sup>

ZUZANA ANTOŠOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,  
Slovenská republika

## Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá problematikou legislatívneho procesu. Autorka vymedzuje legislatívny proces v Slovenskej republike a v Českej republike, pričom objasňuje jeho charakteristické črty. Pomocou komparácie autorka poukazuje na spoločné a rozdielne znaky legislatívnych procesov v Českej a Slovenskej republike. Zároveň hodnotí vhodnosť danej úpravy legislatívneho procesu v oboch krajinách a poukazuje na niektoré nedostatky tvorby právnych predpisov.

## Key words in original language

Legislatíva, legislatívny proces, Národná rada, parlament, Česká republika, Slovenská republika

## Abstract

Contribution deals with the legislative process. The author defines legislative process in the Slovak Republic and in the Czech Republic, and explains its characteristics. By comparison author points to the common and different characters of the legislative process in the Slovak and Czech Republics. She evaluates also the adequacy of the legislation in both countries and highlights some defects in law-making process.

## Key words

Legislation, legislative process, National Council, parliament, Czech Republic, Slovak Republic

## PÁR SLOV NA ÚVOD

Pojem legislatíva, synonymom ktorého je pojem zákonodarstvo, znamená tvorbu zákonov.<sup>2</sup> Podľa súčasného jazykového ususu sa používajú oba spomínané pojmy. V širšom význame ako synonymá

---

<sup>1</sup> Príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0692/12 - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

<sup>2</sup> Pojem zákonodarstvo (legislatíva) stricto sensu znamená tvorbu zákonov, teda tým rozumieme tvorbu ústavných zákonov, ako aj "obyčajných zákonov" a largo sensu tvorbu písaného práva vôbec.

pojmu "tvorba práva". Pojem zákonodarstvo (legislatíva) sa stal polysémom a má viacero významov. Neoznačuje iba tvorbu práva ako činnosť, ale aj výsledok tvorby práva, teda právny poriadok ako množinu právnych noriem.<sup>3</sup>

Podľa J. Sváka vymedzenie legislatívy v systéme tvorby slovenského práva umožnilo nájdenie jednej z ciest k definovaniu podstaty a významu legislatívy. Pojem legislatíva sa stotožnil predovšetkým s tvorbou právnych predpisov, čím sa

- vymedzil jeho vzťah k iným formám prameňov práva v Slovenskej republike,
- odlíšil od pojmu zákonodarstvo, ktorý obsahuje tvorbu zákonov a legislatíva je tak vo vzťahu k zákonodarstvu širším pojmom,
- umožnilo chápanie zákonodarstva ako originálnej legislatívnej právomoci, ktorá sa môže v rámci ústavných možností delegovať na orgány verejnej moci a verejnej správy,
- rozlíšil dva subjekty zákonodarnej moci, a to parlament a občanov, pričom pod pojem legislatíva spadá v plnom rozsahu len zákonodarná moc realizovaná parlamentom.

Podľa názoru J. Sváka "možno legislatívu definovať ako pravidlami riadenú činnosť orgánov a inštitúcií, pri ktorej v rozsahu svojej právomoci a presne stanoveným postupom tvoria právne predpisy".<sup>4</sup>

Na základe uvedeného vyvstáva potreba definovať pojem legislatívny proces. V širšom zmysle je legislatívny proces (ako proces tvorby právnych noriem) spoločenský proces, ktorý je možné skúmať a pozorovať z dvoch hľadísk a to z hľadiska právneho a z hľadiska sociálneho. Ide o cieľný a racionálny proces, ktorý zároveň by mal byť vedecky fundovaný. Obidva aspekty spolu súvisia a v oboch významoch ide o politický proces, ktorý tvorí súčasť právnej politiky štátu. Z právneho hľadiska sa legislatívny proces chápe ako formálny a spravidla právom upravený, t.j. normalizovaný proces tvorby právnej normy, resp. právneho predpisu. Zo sociálneho hľadiska sa legislatívny proces chápe ako súčasť spoločenského procesu, ktorý od spoločenského vedomia vedie k spoločenským vzťahom, to znamená k spoločenskej praxi, s cieľom ju ovplyvniť a usmerniť žiaducim spôsobom, resp. zachovať jej homeostatický stav.<sup>5</sup>

Proces tvorby právnych predpisov sa uskutočňuje na troch úrovniach:

1. Za najvyššiu úroveň sa považuje proces tvorby právnych predpisov zákonodarným orgánom, prípadne priamo občanmi v rámci referenda. V tomto prípade ide o proces prijímania ústavy, ústavných zákonov a

---

<sup>3</sup> Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 106.

<sup>4</sup> Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 51.

<sup>5</sup> Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 108.

zákonov, teda ide o legislatívny proces v užšom zmysle slova, ktorému bude ďalej venovaná pozornosť v príspevku.

2. Proces prijímania vykonávacích právnych predpisov, to znamená normatívnych právnych aktov odvodených.

3. Normotvorný proces vydávania všeobecne záväzných noriem obcí a vyšších územných celkov.<sup>6</sup>

V ďalšom texte svoju pozornosť zameriavame na legislatívny proces v užšom zmysle, to znamená na proces tvorby právnych predpisov v zákonodarnom orgáne v Slovenskej republike a v Českej republike.

## 1. LEGISLATÍVNY PROCES V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Legislatívny proces v Slovenskej republike je upravený v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len Ústava SR) a v zákonoch a to konkrétne v zákone č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len Rokovací poriadok NR SR) a v zákone č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov (ďalej len zákon o Zbierke zákonov). Ťažisko úpravy legislatívneho procesu je v interných normatívnych aktoch, čo na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky predstavujú Legislatívne pravidlá tvorby zákonov (uverejnené v Zbierke zákonov pod č. 19/1997 Z. z.) a na úrovni vlády ide o uznesenie vlády č. 352/2010 Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky. Na proces tvorby právnych predpisov však majú vplyv aj interné normatívne akty ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy (rôzne štatúty a organizačné poriadky).

Jednotlivé štádia legislatívneho procesu je možné určiť rôznym spôsobom a podľa rôznych kritérií. Konkrétne podoba legislatívneho procesu závisí najmä na druhu právneho predpisu, ktorý sa má v jeho priebehu vytvoriť. Pri zohľadnení špecifik tvorby jednotlivých druhov právnych predpisov je možné legislatívny proces rozdeliť na tieto etapy:

### 1. Predprípravná etapa

Cieľom predprípravnej etapy je rozhodnutie o tom, či je potrebné pripraviť a prijať novú právnu úpravu, resp. zmeniť alebo doplniť už

---

<sup>6</sup> Ottová, E. Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2010, str. 203-204.

existujúci právny predpis. Takéto rozhodnutie je spojené s oprávnením tzv. legislatívnej (zákonodarnej) iniciatívy.<sup>7</sup>

Podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy SR zákonodarnú iniciatívu<sup>8</sup> majú výbory Národnej rady SR, poslanci NR SR a vláda SR.

V prípade, ak ide o zákon s významným hospodárskym a finančným dosahom alebo v prípade rekodifikácie kľúčových kódexov ďalšími obligatónnymi fázami predprípravnej etapy legislatívneho procesu sú vytvorenie legislatívneho zámeru a schválenie legislatívneho zámeru.<sup>9</sup>

## 2. Prípravná etapa

V prípravnej etape legislatívneho procesu ide o prípravu návrhu samého právneho predpisu. Samotná príprava návrhu právneho predpisu prebieha v ďalších etapách:

1. Príprava paragrafového znenia právneho predpisu, ktorá predstavuje jadro tvorby zákona. Jeho obsahom je využitie metód a prostriedkov legistiky a legismatiky pri dodržiavaní všetkých legislatívnych pravidiel. Ide o neformalizovanú fázu prípravnej etapy legislatívneho procesu.

Návrh zákona obsahuje paragrafové znenie a dôvodovú správu. Znenie návrhu zákona musí byť zrozumiteľné a musí byť z neho zrejmé, čo sa má zákonom dosiahnuť.

Dôvodová správa obsahuje všeobecnú a osobitnú časť. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje:

- Zhodnotenie súčasného stavu (najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky).
- Zdôvodnenie potreby novej zákonnej úpravy.
- Spôsob vykonania novej zákonnej úpravy.
- Hospodársky a finančný dosah novej zákonnej úpravy (najmä jej vplyv na štátny rozpočet), nároky na pracovné sily a organizačné zabezpečenie.
- Súlad návrhu zákona s ústavou.
- Súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami.
- Súlad návrhu zákona s právom EÚ vypracovaný vo forme doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom EÚ.
- Rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona.

---

<sup>7</sup> Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUKODÉX, s.r.o., 2012, str. 143.

<sup>8</sup> Zákonodarná iniciatíva je právo podať návrh zákona a to s tým, že NR SR je povinná sa týmto návrhom zaoberať.

<sup>9</sup> Svák, J. – Cibulka, E.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, Bratislava: EUKODÉX, s.r.o., 2009, str. 1031.

Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje odôvodnenie jednotlivých ustanovení návrhu zákona.<sup>10</sup>

2. Pripomienkové konanie. Niektorí autori ho označujú za kľúčovú etapu legislatívneho procesu vo sfére výkonnej moci. Je možné rozlišovať štyri základné formy pripomienkového konania:

- vnútrorezortné pripomienkové konanie, ktoré sa vykonáva orgánmi a inštitúciami, ktoré pôsobia v oblasti štátnej správy riadenej predkladateľom návrhu právneho predpisu. Vykonáva sa ako súčasť prvej fázy prípravnej etapy legislatívneho procesu a je osobitnou formou získania poznatkov využitých pri tvorbe návrhu paragrafového znenia zákona. Nie je obligatórnou súčasťou legislatívneho procesu.

- medzirezortné pripomienkové konanie je obligatórnou fázou prípravnej etapy legislatívneho procesu. Pri určovaní okruhu pripomienkových miest z dôvodov vhodnosti je potrebné vychádzať z vecného zamerania návrhu zákona, ako aj z obsahu činnosti potencionálneho pripomienkového miesta. Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní odo dňa zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli. Ďalšie pokračovanie legislatívneho procesu závisí od charakteru pripomienok. Ak ide o odporúčajúcu pripomienku, je na úvahe predkladateľa, či ju bude alebo nebude akceptovať. Ak ide o zásadné pripomienky, ktoré navrhovateľ neakceptuje, dochádza k osobitnému legislatívnemu procesu, ktorý má dve fázy. V prvej fáze ide o vzájomné prerokovanie týchto zásadných pripomienok v rámci zvolanej medzirezortnej porady k vyhodnoteniu pripomienok a o vzájomné prerokovanie zásadných pripomienok medzi predkladateľom a pripomienkovým miestom na najvyššej politickej úrovni ministerstva. Ak v prvej fáze nedôjde k dohode a rozpor ďalej trvá, nasleduje druhá fáza, ktorou je predloženie rozporu na prerokovanie a rozhodnutie vláde. Vyhodnotenie pripomienkového konania je súčasťou materiálu, ktorý prechádza z druhej fázy prípravnej etapy do tretej fázy.

- predbežné pripomienkové konanie. Týka sa najmä posúdenia vybraných vplyvov návrhu zákona. Táto fáza legislatívneho procesu sa nevykonáva pri návrhoch zákonov, ktorými Slovenská republika preberá alebo vykonáva právne záväzné akty Európskej únie.

- vnútrokomunitárne pripomienkové konanie, ktoré sa koná vtedy, ak má byť návrh zákona predmetom pripomienkového konania podľa právne záväzného aktu Európskej únie s Európskou komisiou a členskými štátmi alebo Európskou centrálnou bankou. Priebeh v tejto fáze legislatívneho procesu sa prerokuje najprv v Legislatívnej rade vlády a potom v Európskej komisii alebo Európskej centrálnej banke.

---

<sup>10</sup> Bližšie pozri § 67 a 68 zákona č. 350/1996 Z.z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

3. Prerokovanie návrhu zákona s príslušnými subjektmi, ktoré nerozhodujú o prijatí právneho predpisu, čo v prípade návrhu zákona ide o prerokovanie v Legislatívnej rade vlády SR. Ide o obligatórnu súčasť legislatívneho procesu. Legislatívna rada vypracováva k návrhu zákona kvalifikovaný právny názor, ktorý má podstatný vplyv na rozhodovanie vlády o tomto návrhu.<sup>11</sup>

### 3. Schvaľovacia

Výsledkom schvaľovacej etapy legislatívneho procesu je prijatie alebo neprijatie právneho predpisu. Schvaľovacia etapa legislatívneho procesu má dve základné fázy, a to prerokovanie právneho predpisu v legislatívnych orgánoch, ktoré majú právomoc prijať právny predpis a rozhodnutie o prijatí právneho predpisu. V legislatívnom procese pri prerokovaní a schvaľovaní sa rozlišuje medzi všeobecným legislatívnym konaním a osobitnými formami legislatívneho konania, kde možno zaradiť rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte a rokovanie o medzinárodnej zmluve. Všeobecné legislatívne konanie je upravené v Rokovacom poriadku NR SR.<sup>12</sup>

Návrh právneho predpisu sa predkladá písomne predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky v potrebnom počte výtlačkov a v elektronickej forme. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky skúma, či návrh má predpísané náležitosti. Ak zistí, že návrh má nedostatky, odporučí navrhovateľovi, aby tieto nedostatky odstránil. Ak navrhovateľ s týmto odporúčaním nesúhlasí, predloží predseda Národnej rady Slovenskej republiky svoje odporúčanie spolu so stanoviskom navrhovateľa na najbližšiu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá o nich rozhodne bez rozpravy. Ak návrh spĺňa všetky náležitosti, predseda Národnej rady Slovenskej republiky ho doručí bezodkladne všetkým poslancom a aj vláde, ak nie je navrhovateľom, na zaujatie stanoviska v lehote 30 dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky. Ak vláda stanovisko nezaujme v stanovenej 30 dňovej lehote, rokuje sa o návrhu zákona aj bez stanoviska vlády.<sup>13</sup>

Všeobecné legislatívne konanie má tri obligatórne etapy: 1. čítanie, 2. čítanie a 3. čítanie.

#### 1. čítanie

Hlavný význam a účel prvého čítania je posúdiť, či návrh zákona z hľadiska svojho vecného zamerania a spôsobu navrhovanej úpravy

---

<sup>11</sup> Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 155-163.

<sup>12</sup> Tamtiež, str. 165.

<sup>13</sup> Palúš, I. – Somorová, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ, 2011, str. 309.

je potrebný. Účelom je teda pohľad na návrh zákonnej úpravy z hľadiska jej koncepcnosti a významu pre spoločnosť a štát.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky doručí návrh zákona všetkým poslancom najmenej 15 dní pred schôdzou Národnej rady Slovenskej republiky, do programu ktorej návrh zákona zaradil na prvé čítanie a navrhne prideliť návrh zákona ústavnoprávnemu výboru a podľa povahy veci aj ďalším výborom a zároveň navrhne gestorský výbor. Návrh zákona na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky uvedie navrhovateľ, po ňom vystúpi spravodajca určený gestorským výborom. O návrhu zákona a jeho podstate sa koná všeobecná rozprava, v rámci ktorej nemožno predkladať návrhy na zmeny a doplnky predloženého návrhu. Po skončení rozpravy Národná rada Slovenskej republiky uznesením môže rozhodnúť, že:

- vráti návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie,
- nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona,
- prerokuje návrh zákona v druhom čítaní.

Ak sa Národná rada rozhodne prerokovať návrh zákona v druhom čítaní, zároveň rozhodne aj o návrhu predsedu Národnej rady Slovenskej republiky na pridelenie návrhu zákona výborom a na určenie gestorského výboru. Návrh zákona sa vždy pridelí ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky súčasne určí aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, pričom táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia návrhu zákona.

## 2. čítanie

V druhom čítaní prebieha rokovanie o návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený. Výbor o výsledku rokovania vypracuje pre Národnú radu SR písomnú správu. Písomná správa obsahuje stanovisko výboru k návrhu zákona, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy a odporúčanie Národnej rade Slovenskej republiky, či má návrh schváliť. Túto písomnú správu schvaľuje výbor uznesením. Ak návrh zákona prerokovali viaceré výbory, podajú Národnej rade Slovenskej republiky písomnú spoločnú správu, ktorú vypracuje gestorský výbor. Úlohou gestorského výboru je zjednotiť stanoviská výborov a osobitným uznesením schvaľuje spoločnú správu výborov a určí spoločného spravodajcu. Spoločná správa výborov tvorí podklad pre rozpravu a hlasovanie o návrhu zákona na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky. Spoločná správa výborov sa doručí všetkým poslancom a navrhovateľovi. Druhé čítanie sa uskutoční na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov. Ak Národná rada Slovenskej republiky nevráti návrh navrhovateľovi na dopracovanie, alebo neodloží rokovanie o ňom, alebo nerozhodne o nepokračovaní rokovať o ňom, postupuje návrh zákona do rozpravy na schôdzi pléna Národnej rady Slovenskej republiky. V priebehu rozpravy môžu poslanci podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhu zákona. Na podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhu zákona je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov. Ak

neboli podané na schôdzi Národnej rady SR nijaké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhoch zo spoločnej správy výborov. Ak však boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom a hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o rozdaných návrhoch podaných na schôdzi NR SR sa koná najskôr druhý deň po ich rozdaní.

### 3. čítanie

Ak v druhom čítaní neboli schválené žiadne pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy pristúpi sa k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku. Ak boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, tretie čítanie sa koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní. Rokovanie sa obmedzí len na tie ustanovenia návrhu, ku ktorým boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. V treťom čítaní poslanec môže navrhnúť len opravu legislatívno-technických a jazykových chýb. Iné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy musí predložiť najmenej 30 poslancov. Ak v treťom čítaní neboli schválené žiadne pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, hlasuje sa o návrhu ako celku, čo má za následok buď schválenie alebo neschválenie zákona.<sup>14</sup>

### Rozhodnutie o prijatí právneho predpisu

Národná rada Slovenskej republiky je uznášaniaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, tzv. kvórum. V Slovenskej republike platia rozdielne požiadavky pre schválenie obyčajných zákonov a pre schválenie ústavy a ústavných zákonov. Na prijatie obyčajného zákona sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Na prijatie ústavy a ústavných zákonov je potrebná kvalifikovaná väčšina, teda súhlas trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.<sup>15</sup>

### 4. Promulgačná.

Promulgačná etapa je záverečnou etapou legislatívneho procesu, ktorá pozostáva zo signácie právneho textu kompetentnou osobou a z uverejnenia právneho predpisu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Prijatý návrh zákona podpisuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky a predseda vlády

---

<sup>14</sup> Bližšie pozri desiatu časť zákona č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

<sup>15</sup> Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1995, str. 201-202.



Slovenskej republiky. Svojimi podpismi najvyšší ústavní činitelia autorizujú znenie zákona.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky svojim podpisom preberá na seba ústavnoprávnu zodpovednosť, že legislatívny proces pri schvaľovaní zákona prebehol v súlade s Ústavou SR a Rokovacím poriadkom NR SR a že text zákona poslaný do redakcie Zbierky zákonov na vyhlásenie je totožný s tým, ktorý schválili poslanci NR SR.

Podpis prezidenta Slovenskej republiky predstavuje súhlas s obsahom zákona. Právo odoprieť súhlas s obsahom zákona sa nazýva právo veta. Teda prezident môže vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky zákon s pripomienkami v lehote 15 dní od doručenia schváleného zákona. Prezident nemôže právo veta uplatniť vo vzťahu k ústavnému zákonu. Národná rada Slovenskej republiky prerokuje zákon vrátený prezidentom v druhom a treťom čítaní, pričom predmetom rokovania sú iba pripomienky prezidenta. Tie musia obsahovať presné znenie navrhovanej právnej úpravy. Národná rada Slovenskej republiky po rozprave hlasuje osobitne o pripomienkach prezidenta a osobitne o zákone ako celku. Parlament môže, ale nemusí zohľadniť pripomienky prezidenta. Na opätovné schválenie zákona vráteného prezidentom je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, tzv. absolútna väčšina. Ide o tzv. suspenzívne veto, ktoré môže parlament prelomiť novým hlasovaním, ktorým je vrátený zákon opäť schválený.

Svojim podpisom predseda vlády na seba preberá ústavnoprávnu zodpovednosť za to, že exekutíva bude zákon rešpektovať a aplikovať a že vláda vytvorí všetky podmienky (materiálne, finančné sa pod.) nevyhnutné na aplikáciu, ako aj realizáciu zákona.<sup>16</sup>

Vyhlásením nadobúda zákon platnosť. Zákony sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky zašle schválený zákon najneskôr do 21 dní od jeho schválenia na uverejnenie v Zbierke zákonov. Publikáciou nadobúda právny akt platnosť. Dňom uverejnenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platí domnienka, že právna norma sa stala známa každému. Právne predpisy nadobúdajú účinnosť spravidla 15. dňom po ich uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ak sami neustanovujú neskorší dátum nadobudnutia ich účinnosti. Výnimočne môže stanoviť aj skorší dátum účinnosti, najskôr však deň vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Svák, J. a kol. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o., 2012, str. 189-202.

<sup>17</sup> Palúš, I., Somorová, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2004, str. 217.

## 2. LEGISLATÍVNY PROCES V ČESKEJ REPUBLIKE

Legislatívny proces v Českej republike je upravený v Ústave Českej republiky (ústavný zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky) a v zákonoch, konkrétne ide o zákon o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne (zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) a zákon o rokovacom poriadku Senátu (zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu). Legislatívny proces v Českej republike je upravený aj v iných právnych aktoch, ako napr. Legislatívne pravidlá vlády ČR.

Zákonodarná moc je v Českej republike upravená v 2. Hlave Ústavy Českej republiky. Podľa čl. 15 Ústavy ČR zákonodarná moc prináleží parlamentu, ktorý je tvorený dvoma komorami, a to Poslaneckou snemovňou a Senátom. Komory Parlamentu nie sú v zákonodarnom procese v rovnom postavení, nemajú rovnakú silu pri tvorbe zákonov. Úloha Senátu v porovnaní s Poslaneckou snemovňou je slabšia, čo je vyjadrené vo všetkých etapách zákonodarného procesu.<sup>18</sup>

V podmienkach Českej republiky existujú tri typy zákonodarnej procedúry v Parlamente:

- Prijímanie návrhov zákonov v štandardnom legislatívnom procese. Práve tomuto spôsobu prijímania zákonov sa budeme venovať v ďalšom texte príspevku.
- Prijímanie návrhov zákonov, u ktorých je potrebný súhlas obidvoch komôr parlamentu. Ústava ČR takúto procedúru predpisuje pre prijatie ústavných zákonov, volebných zákonov, zákona o rokovacom poriadku Senátu (zákon o jednacím řádu Senátu) a zákona o zásadách rokovania a styku obidvoch komôr medzi sebou, ako aj navonok (zákon o zásadách jednaní a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek). Posledný uvedený zákon zatiaľ nebol prijatý.
- Prijatie návrhov zákonov v jedinej komore. Takýto spôsob prijímania sa týka iba jediného zákona o štátnom rozpočte (zákon o státním rozpočtu), ktorý sa prejednáva a schvaľuje iba v Poslaneckej snemovni.

Podľa A. Gerlocha môžeme legislatívny proces rozdeliť do viacerých fáz (štádií). Jednotlivé fázy však je možno vymedziť podľa rôznych kritérií a v právnej teórii neexistuje zhoda o tom, ako tieto kritéria stanoviť a špecifikovať. Ak vezmeme do úvahy časové hľadisko môžeme legislatívny proces rozdeliť do štyroch štádií, a to zákonodarná iniciatíva, prerokovanie návrhu zákona, hlasovanie o návrhu zákona a promulgácia zákona.

---

<sup>18</sup> Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, str. 758-760.

## 1. Príprava návrhu zákona a jeho prerokovanie pred predložením zákonodarnému orgánu

Príprava návrhu zákona tvorí podstatnú časť legislatívneho procesu. Je výsledkom rozhodnutia realizovať legislatívny zámer. Vecný zámer zákona vypracovávajú ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Nejde však o všeobecne uplatňovaný postup pri príprave návrhu zákona.

S vyššie uvedením súvisí zákonodarná iniciatíva. Podľa čl. 41 ods. 2 Ústavy ČR môže návrh zákona podať poslanec, skupina poslancov, Senát (ako celok), vláda a zastupiteľstvo vyššieho územného samosprávneho celku.

Z formálneho hľadiska má návrh zákona dve časti a to osnovu zákona, to znamená, že návrh zákona musí obsahovať presné znenie toho, na čom sa má Parlament uznieť. Návrh zákona má byť predložený v paragrafovom znení. Druhou časťou návrhu zákona je dôvodová správa, ktorá odôvodňuje jednotlivé princípy novej právnej úpravy. Dôvodová správa má všeobecnú a špeciálnu časť. Všeobecná časť má preukázať zmysel zákona. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje zhodnotenie platného právneho stavu a zdôvodnenie nevyhnutnosti novej právnej úpravy. Dôvodová správa tiež obsahuje predpokladaný hospodársky a finančný dosah navrhovanej úpravy, najmä nároky na štátny rozpočet, rozpočty krajov a rozpočty obcí, ako aj zhodnotenie súladu návrhu zákona s medzinárodnými zmluvami podľa čl. 10 Ústavy, zlučiteľnosť s právnymi aktmi EÚ a s ústavným poriadkom Českej republiky. Vo zvláštnej časti dôvodová správa obsahuje stručné odôvodnenie každého paragrafu.<sup>19</sup>

Ešte pred samotným predložením návrhu zákona zákonodarnému orgánu, musí návrh zákona prejsť pripomienkovým konaním, a to jednak vnútrorezortným pripomienkovým konaním, ako aj medziministerským pripomienkovým konaním.

Vnútrorezortné pripomienkové konanie, zmyslom ktorého je posúdiť súladnosť všeobecného a rezortného záujmu a prístupu k riešenie základných otázok obsahu právnej regulácie, predovšetkým pokiaľ ide o dosiahnutie stanoveného cieľa a to z hľadiska iných ústredných orgánov.

Medziministerské pripomienkové konanie nasleduje po vnútrorezortnom pripomienkovom konaní, kedy sa návrh zákona rozposiela ostatným ministerstvám, Českej národnej banke. Za podmienky, že sa ich návrh zákona týka, rozposiela sa návrh zákona aj iným ústredným orgánom štátnej správy, Bezpečnostnej informačnej službe, Kancelárii prezidenta republiky, Kancelárii poslaneckej snemovne, Kancelárii Senátu, Najvyššiemu kontrolnému úradu,

---

<sup>19</sup> Gerloch, A. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, str. 82-84.

pripomienkovým miestam, ktorým sa návrh zákona zasiela v prípadoch ustanovených zákonom alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je ČR viazaná. Pokiaľ to orgán, ktorý návrh vypracoval pokladá za potrebné, pošle sa návrh zákona k pripomienkovaniu aj ďalším miestam. Lehota na zaslanie pripomienok je najmenej 20 pracovných dní od dňa doručenia návrhu zákona. Návrh zákona upravený podľa výsledkov pripomienkového konania zašle príslušný člen vlády k prerokovaniu vláde a súčasne ho zašle k prerokovaniu Legislatívnej rade vlády. Návrh zákona prejednáva Legislatívna rada vlády v lehote do 60 dní. Zaujíma stanoviská k vecným zámerom zákonov a k návrhom zákonov. Legislatívna rada vlády predkladá svoje stanovisko k návrhu vláde.<sup>20</sup>

Návrh zákona sa predkladá predsedovi Poslaneckej snemovne v listinnej podobe v troch rovnopisoch a v elektronickej podobe v jednom rovnopise. Ak je navrhovateľom Senát, musí byť prednávrh zákona prerokovaný a prijatý v Senáte skôr ako bude podaný Poslaneckej snemovne. Predseda Poslaneckej snemovne postúpi návrh zákona organizačnému výboru. Zároveň predseda Snemovne doručí návrh zákona všetkým poslancom. Pokiaľ nejde o vládny návrh zákona, predseda Snemovne zašle návrh zákona aj vláde a požiada ju, aby v lehote 30 dní zaujala k návrhu zákona stanovisko. Vláda zasiela svoje stanovisko k návrhu zákona predsedovi Poslaneckej snemovne. Ak vláda nevyjadrí svoje stanovisko včas, platí, že sa vláda vyjadrila kladne. Po vyjadrení vlády k návrhu zákona, resp. jej nevyjadrení v lehote 30 dní od doručenia žiadosti k zaujatiu stanoviska, odporučí organizačný výbor do 15 dní predsedovi Poslaneckej snemovne zaradiť predložený návrh zákona do programu schôdze Poslaneckej snemovne a zároveň navrhne, ktorým výborom ma byť návrh pridelený a určí spravodajcu. Návrh zákona sa doručí poslancom a poslaneckým klubom najneskôr 10 dní pred schôdzou Poslaneckej snemovne, na ktorej má dôjsť k jeho prvému čítaniu.<sup>21</sup>

## 2. Prerokovanie návrhu zákona

Samotné prerokovanie návrhu zákona podobne ako v podmienkach Slovenskej republiky prebieha v troch čítaniach.

### 1. čítanie

Návrh zákona uvedie navrhovateľ. Po ňom vystúpi spravodajca, ktorého určil organizačný výbor alebo predseda Poslaneckej snemovne. Po ich vystúpení nasleduje všeobecná rozprava. Po skončení rozpravy môže byť návrh zákona vrátený navrhovateľovi na

---

<sup>20</sup> Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 98-100.

<sup>21</sup> Pozri § 87, 88, 89 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.

dopracovanie alebo môže dôjsť k jeho zamietnutiu. Ak sa tak nestane, uznesením Poslaneckej snemovne (pre prijatie uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, pričom Poslanecká snemovňa je uznášaniaschopná ak je prítomná jedna tretina poslancov, čo predstavuje minimálne kvórum uznášaniaschopnosti) sa návrh zákona prikáže niektorým z výborov. Výbor prejednáva návrh zákona v lehote do 60 dní.

## 2. čítanie

Druhé čítanie sa sústreďuje na prerokovanie vo výboroch, ktorým bol návrh zákona prikázaný. Končí uznesením, v ktorom výbor odporučí Poslaneckej snemovne, či má návrh zákona schváliť. Uznesenie výboru sa doručí poslancom najneskôr 24 hodín pred začatím druhého čítania. Po prerokovaní návrhu zákona vo výboroch je návrh zaradený do programu ďalšej schôdze Poslaneckej snemovne na druhé čítanie. V druhom čítaní návrh zákona uvedie navrhovateľ, po ktorom vystúpi spravodajca výboru. O návrhu zákona sa koná všeobecná rozprava. Po všeobecnej rozprave môže Snemovňa vrátiť návrh zákona späť výboru k novému prerokovaniu alebo rozhodnúť, že návrh zákona zamieta. V opačnom prípade nasleduje podrobná rozprava, počas ktorej sa predkladajú k návrhu zákona pozmeňujúce, resp. iné návrhy. Snemovňa môže aj po podrobnej rozprave rozhodnúť o vrátení zákona výborom k novému prerokovaniu alebo rozhodnúť o jeho zamietnutí. Po druhom čítaní musí predseda Snemovne všetky pozmeňujúce návrhy doručiť poslancom.

## 3. čítanie

Tretie čítanie sa môže uskutočniť najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom. V treťom čítaní sa koná rozprava, v ktorej je možné navrhnúť iba opravu legislatívno-technických chýb, gramatických chýb, chýb písomných alebo tlačových, úpravy, ktoré logicky vyplývajú z prednesených pozmeňujúcich návrhov alebo podať návrh na opakovanie druhého čítania.

## 3. Hlasovanie o návrhu zákona

Najprv sa hlasuje o pozmeňujúcich návrhoch obsiahnutých v uznesení výboru, následne o pozmeňujúcich návrhoch jednotlivých poslancov prednesených v rámci podrobnej rozpravy v druhom čítaní a nakoniec o návrhoch podaných v treťom čítaní. Na záver tretieho čítania sa hlasuje o tom, či snemovňa vyslovuje súhlas s návrhom zákona ako celkom.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Pozri § 90 - § 95 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.

Po tom, čo Snemovňa vyslovila súhlas s návrhom zákona, jej predseda zašle návrh zákona bez zbytočného odkladu Senátu v troch rovnopisoch v listinnej podobe a v elektronickej podobe. Ak Senát schváli návrh zákona, s ktorým Snemovňa vyslovila súhlas, alebo sa k nemu do 30 dní od jeho postúpenia neuznesie alebo sa vyjadrí uznesením vôľu nezaoberať sa takýmto návrhom, je návrh zákona prijatý.

Ak Senát návrh zákona uznesením zamietne, predseda ho na najbližšej schôdzi, najskôr však za 10 dní od doručenia uznesenia poslancom, predloží Snemovni, aby o ňom hlasovala znovu. Návrh zákona je prijatý, ak ho Poslanecká snemovňa schváli nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov. Pokiaľ Senát návrh zákona nezamietol, ale ho Poslaneckej snemovni vrátil s pozmeňovacími návrhmi, rozpošle predseda Poslaneckej snemovne príslušné uznesenie Senátu všetkým poslancom. Na najbližšej schôdzi, najskôr však po desiatich dňoch od doručenia uznesenia Senátu poslancom, sa môže konať hlasovanie o návrhu zákona v znení schválenom Senátom. Ak Snemovňa prijme uznesenie, ktorým vysloví súhlas s návrhom Senátu, je zákon prijatý. Ak Snemovňa návrh zákona v znení schválenom Senátom neschváli, hlasuje o návrhu zákona znova v znení, v ktorom bol postúpený Senátu. Návrh zákona je prijatý, ak ho Poslanecká snemovňa schváli nadpolovičnou poslancov všetkých poslancov.<sup>23</sup>

V prípade ústavných zákonov Senát nemôže byť prehlasovaný. Poslanecká snemovňa schvaľuje ústavné zákony trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov a Senát trojpätinovou väčšinou prítomných senátorov.<sup>24</sup>

Prijatý zákon postúpi predseda Poslaneckej snemovne prezidentovi republiky v troch rovnopisoch v listinnej podobe. Ak prezident vráti zákon Snemovni v lehote 15 dní odo dňa, kedy mu bol postúpený, doručí sa vrátený zákon so stanoviskom prezidenta poslancom. Predseda predloží vrátený zákon na najbližšej schôdzi Snemovne, najskôr však 10 dní od jeho doručenia poslancom. Pozmeňovacie návrhy nie sú prípustné. Ak Snemovňa zotrvá na vrátenom zákone nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov, zákon sa vyhlási. Inak platí, že zákon nie je prijatý. Suspenzívne veto nemôže prezident republiky použiť voči ústavným zákonom.<sup>25</sup>

#### 4. Promulgácia zákona

Zákon podpisuje predseda Poslaneckej snemovne, prezident republiky (pokiaľ zákon nevráti) a predseda vlády. Podpisy ústavných činiteľov nie sú spojené s právnymi dôsledkami. Podpisovanie zákonov má viac

---

<sup>23</sup> Bližšie pozri § 97 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.

<sup>24</sup> Pozri § 39 ods. 4 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

<sup>25</sup> Pozri § 98 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.

menej význam ústavného osvedčenia a pokiaľ ide o podpis predsedu vlády, tak aj formálneho výrazu zodpovednosti vlády za vykonávanie zákona.

K platnosti zákona je potrebné, aby bol zákon vyhlásený. Zákony sa vyhlasujú (publikujú) v Zbierke zákonov. Účinnosť zákona nastáva dňom uvedeným v jeho poslednom ustanovení, inak pätnástym dňom po jeho oficiálnom vyhlásení. Ak si to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem môže výnimočne stanoviť skorší začiatok účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia.<sup>26</sup>

### 3. ČO NÁS SPÁJA A ČO ROZDELUJE

Tak Slovenská republika, ako aj Česká republika, sú unitárne štáty. V oboch uvedených krajinách patrí zákonodarná moc parlamentu, ktorý je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom. Napriek tomu, že oba štáty sú štátmi unitárnymi, už v základnej štruktúre parlamentu týchto štátov nachádzame zásadný rozdiel, ktorý spočíva v tom, že kým Slovenská republika má jednokomorový parlament<sup>27</sup>, parlament Českej republiky je tvorený dvomi komorami, a to Poslaneckou snemovňou a Senátom.<sup>28</sup> Tu vyvstáva otázka, či pre unitárny štát je lepšie, ak má jednokomorový alebo dvojkomorový parlament. Odpoveď sa pokúsime nájsť na základe analýzy ďalších rozdielov v legislatívnych procesoch týchto krajín.

Jedným z rozdielov medzi legislatívnym procesom v Slovenskej republike a legislatívnym procesom v Českej republike je rozdiel v okruhu subjektov, ktoré majú zákonodarnú iniciatívu. Zákonodarnú iniciatívu v oboch krajinách majú poslanci, skupina poslancov a vláda. V Slovenskej republike majú zákonodarnú iniciatívu aj výbory Národnej rady SR. V podmienkach Českej republiky majú zákonodarnú iniciatívu aj zastupiteľstvá vyšších územných celkov a Senát ako jedna z komôr parlamentu.

Pokiaľ ide o ďalší priebeh legislatívneho procesu (máme na mysli vypracovanie návrhu zákona a jeho prerokovanie) nenachádzame v ňom zásadné rozdiely. Rozdiely sú v lehotách. Kým v Slovenskej republike je potrebné pred 1. čítaním doručiť návrh zákona poslancom najneskôr 15 dní pred schôdzou Národnej rady SR, do programu ktorej je návrh zákona zaradený, v Českej republike je to 10 dní pred schôdzou Poslaneckej snemovne. Ďalší rozdiel v lehotách je, pokiaľ

---

<sup>26</sup> Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, str. 797-798.

<sup>27</sup> V podmienkach Slovenskej republiky ide o Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá má 150 poslancov volených na štyri roky.

<sup>28</sup> Poslanecká snemovňa má 200 poslancov volených na štyri roky na rozdiel od Senátu, ktorý má 81 senátorov volených na šesť rokov, pričom každé dva roky sa volí tretina senátorov.

ide o prerokovanie návrhu zákona vo výboroch parlamentu, pretože v Slovenskej republike je to minimálne 30 dní odo dňa pridelenia návrhu zákona, kým v Českej republike je to lehota 60 dní. Druhé čítanie sa v Slovenskej republike uskutoční najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov, kým v Českej republike najskôr po uplynutí 24 hodín. Rozdiel v lehotách nachádzame aj pokiaľ ide o tretie čítanie, ktoré sa v SR koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní. V Českej republike sa tretie čítanie môže uskutočniť najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom.

Rozdiel medzi legislatívnymi procesmi nachádzame pri hlasovaní o návrhu zákona, pokiaľ ide o kvórum a počet hlasov potrebných na prijatie návrhu zákona. Aby Národná rada Slovenskej republiky bola uznášaniaschopná, je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. V Českej republike sú komory parlamentu spôsobilé uznášať sa za prítomnosti aspoň jednej tretiny svojich členov. Na to, aby v Slovenskej republike bol návrh zákona prijatý, je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. V prípade schvaľovania ústavy a ústavných zákonov sa vyžaduje kvalifikovaná väčšina, to znamená trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov. Ináč to je v Českej republike, kde na prijatie návrhu zákona je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov Poslaneckej snemovne. Po prijatí návrhu zákona v Poslaneckej snemovni, postupuje návrh zákona do Senátu, kde na jeho prijatie je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných senátorov. Ak by Senát návrh zákona neprijal (alebo vrátil s pozmeňovacími návrhmi), môže Poslanecká snemovňa Senát prehlasovať a to nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov. Na základe vyššie uvedeného zastávame názor, že v Českej republike má Senát v legislatívnom procese slabé postavenie. Máme za to, že túto skutočnosť potvrdzuje aj to, že návrh zákona o štátnom rozpočte prerokúva a schvaľuje iba Poslanecká snemovňa a Senát sa týmto návrhom nezaobrá a to aj napriek tomu, že zákon o štátnom rozpočte je základným zákonom pre fungovanie štátu, najmä pre výkon štátnej a verejnej správy. Pokiaľ ide o prijímanie ústavy a ústavných zákonov v Českej republike je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov Poslaneckej snemovne a trojpäťinovej väčšiny prítomných senátorov Senátu. V prípade návrhov ústavy a ústavných zákonov má Senát povinnosť zaoberať sa takýmito návrhmi. Poslanecká snemovňa v tomto prípade nemá možnosť Senát prehlasovať. Preto ak Senát s návrhom takého zákona nesúhlasí, takýto zákon nie je možné prijať. Práve takúto úpravu prijímania ústavy a ústavných zákonov považujeme za dobré riešenie, pretože mám za to, že dosiahnutie trojpäťinovej väčšiny v oboch komorách parlamentu je podstatne zložitejšie ako v podmienkach jednokomorového parlamentu Slovenskej republiky.

Taká istá procedúra schvaľovania ako pre ústavné zákony sa použije pre volebné zákony, zákon o rokovanom poriadku Senátu (zákon o jednacím řadu Senátu) a zákon o zásadách rokovania a styku obidvoch komôr medzi sebou, ako aj navonok (zákon o zásadách jednaní a styku obou komor medzi sebou, jakož i navenek), avšak hlasovacie väčšiny sú ako u štandardných zákonov, to znamená



nadpolovičná väčšina prítomných poslancov a nadpolovičná väčšina prítomných senátorov.

Pokiaľ ide o právo prezidenta odmietnuť podpísať zákon, môžeme konštatovať, že právna úprava v oboch krajinách je totožná. Veto prezidenta je suspenzívne, čo znamená, že poslanci ho môžu prelomiť nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov.

#### 4. NIEKTORÉ PROBLÉMY TVORBY PRÁVNYCH PREDPISOV

V tejto časti príspevku by sme chceli poukázať na niektoré nedostatky legislatívnych procesov, ktoré ovplyvňujú výslednú podobu zákonov (ako dôležitých, resp. základných prameňov práva).

Kľúčovým problémom legislatívnych procesov v oboch krajinách je hypertrofia<sup>29</sup> právnych predpisov, teda vysoký objem tvorby právnych predpisov, čo je tiež spojené s komplikovanosťou vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku s medzinárodným právom a s právom Európskej únie, a teda s neprehľadným množstvom medzinárodných zmlúv majúcich prednosť pred zákonmi a s prednosťou právne záväzných aktov EÚ. Máme za to, že vysoký objem právnych predpisov sťažuje právnu orientáciu aj bežnú dostupnosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť práva ako celku.

Ďalším z nedostatkov je presun právotvorby návrhov zákonov na pôdu parlamentu, pretože Národná rada SR nevracia návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie. Navrhovatelia zákona v prvom čítaní sľubujú, že nedostatky odstránia v druhom čítaní, a keďže tieto sľuby nedodržia, spôsobuje to, že spoločná správa výborov je niekoľkonásobne rozsiahlejšia ako návrh zákona.

Problémy spôsobuje aj rozsiahle predkladanie pozmeňovacích návrhov prostredníctvom poslancov. Návrhy sú síce vypracované ministerskými úradníkmi, či členmi vlády, ktorí z dôvodu, aby sa vyhlí medzirezortnému pripomienkovému konaniu, podávajú návrhy prostredníctvom spriaznených poslancov. Často ide o pozmeňujúce návrhy, ktoré menia pôvodnú filozofiu návrhov zákonov, pričom obsahujú rozsiahlu novelu iných zákonov, ktoré s pôvodným návrhom nesúvisia a mali by sa riešiť samostatnými novelami príslušných zákonov.

Jedným z nedostatkov je, že zákony majú nedostatočne dlhú legisvakačnú lehotu. Podobne je to aj v Českej republike, kde je legisvakačná lehota tri dni.

---

<sup>29</sup> Hypertrofia právnych predpisov sa označuje aj ako legislatívna smršť, inflácia a pod.

V oboch legislatívnych systémoch sa vyskytuje nesprávna prax aj ohľadne používania poznámok pod čiarou v právnych predpisoch.

Za problém považujeme tiež novelizáciu zákonov, ktoré ešte nenadobudli účinnosť. Táto skutočnosť spôsobuje právnu neistotu.

Ďalšou skutočnosťou, ktorá spôsobuje nesystematickosť a neprehľadnosť zákonov, je predkladanie viacerých návrhov noviel zo strany vlády na jednu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky. Prejavuje sa to aj pri problémoch nemožnosti presného číslovania paragrafov a označovania pododsekov a preto konečnú podobu dostáva zákon až v redakcii Zbierky zákonov.

## ZÁVER

Príspevok sa venuje tvorbe právnych predpisov zákonodarným orgánom. Ide o proces tvorby právnych predpisov v užšom zmysle (máme na mysli tvorbu ústavy, ústavných zákonov a zákonov).

Na základe analýzy legislatívnych procesov v Českej republike a v Slovenskej republike sme dospeli k určitým záverom. Napriek tomu, že Slovenská republika, ako aj Česká republika sú unitárne štáty s parlamentnou formou vlády, líšia sa od seba štruktúrou parlamentu ako jediného zákonodarného orgánu. Komparáciou legislatívnych procesov sme dospeli k záveru, že medzi legislatívnym procesom v Slovenskej republike a legislatívnym procesom v Českej republike nenachádzame zásadné rozdiely. Samozrejme základný rozdiel nachádzame pokiaľ ide o prerokovanie návrhu zákona v Senáte ako jednej z komôr Parlamentu Českej republiky na rozdiel od legislatívneho procesu v Slovenskej republike, keďže parlament Slovenskej republiky je jednokomorovým orgánom. Na tomto mieste si dovoľíme konštatovať, že postavenie Senátu je slabé, preto je otázne, či existencia Senátu je potrebná. Na druhej strane však vidíme veľký prínos Senátu ako jednej z komôr parlamentu pri schvaľovaní návrhov ústavy a ústavných zákonov. Zastávame názor, že Senát by mal mať silnejšie postavenie, aby existencia dvojkomorového parlamentu v Českej republike bola opodstatnená.

V príspevku poukazujeme aj na niektoré nedostatky, resp. problémy tvorby právnych predpisov, pretože máme za to, že nekvalitná tvorba právnych predpisov má za následok neprehľadnosť a nezrozumiteľnosť právnych predpisov, čo v konečnom dôsledku spôsobuje právnu neistotu a nedôveru občanov v právo a právny poriadok.

## Literature:

- Gerloch, A. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 308 s., ISBN 978-80-7380-233-2.

- Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- Ottová, E. Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2010, 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.
- Palúš, I. – Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ, 2011, 558 s., ISBN 978-80-7097-787-3.
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, 1120 s., ISBN 978-80-87212-90-5.
- Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1999, 331 s. ISBN 80-7160-113-6.
- Svák, J. et al.: Teória a prax legislatívy, Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, 440 s., ISBN 978-80-89447-65-7.
- Svák, J. – Cibulka, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2009, 1072 s., ISBN 978-80-89447-06-0.
- Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. Praha: C.H. Beck, 2003, 207 s. ISBN 80-7179-832-0.
- zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řadu Poslanecké sněmovny.
- zákon č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.
- ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

**Contact – email**

[zuzana.kasardova@gmail.com](mailto:zuzana.kasardova@gmail.com)