

Ako sa zapojiť do tvorby právnych predpisov

Občiansky kompas

Právo podávať návrhy zákonov, ústavných zákonov a ústavy, teda zákonodarnú iniciatívu, má u nás vláda SR, poslanci NR SR a výbory NR SR. Verejnosť má však viacero možností ako sa do prípravy zákonov – tzv. legislatívneho procesu zapojiť. Ako môže verejnosť pripomienkovať návrh zákona? Na čo nesmieme zabudnúť pri podaní hromadnej pripomienky? Aké možnosti máme ak sa o zákone už rokuje v parlamente? **Tento manuál sa zaoberá všetkými štádiami legislatívneho procesu a v každej fáze sa snaží popísať možnosti, ktoré má verejnosť na ovplyvnenie tvorby zákona.**
(Manuál bol aktualizovaný v novembri 2021)

Základný manuál

Tvorba všeobecne záväzných právnych noriem

Medzi všeobecne záväznými právnymi normami (predpisy) v Slovenskej republike patrí:

- Ústava Slovenskej republiky
- ústavné zákony
- zákony
- nariadenia vlády Slovenskej republiky
- vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy (napr. Protimonopolný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie), iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska.

Všeobecne záväznými sú tiež ratifikované a vyhlásené medzinárodné zmluvy, medzinárodné zmluvy so silou zákona, legislatíva EÚ, výsledky referenda so silou zákona a nálezy ústavného súdu týkajúce sa konania o súlade právnych predpisov. Tvorba týchto všeobecne záväzných noriem je upravená samostatne a tento manuál sa jej nevenuje.

Od 1. januára 2016 nadobudol účinnosť **zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov** a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ktorý upravuje tvorbu všeobecne záväzných právnych predpisov. Jeho cieľom bolo zvýšenie úrovne tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a odstránenie nedostatkov súčasnej legislatívnej praxe prostredníctvom vymedzenia základného rámca pravidiel tvorby právnych predpisov.

Ako deklaruje samotný zákon, 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 zlučiteľného s právom Európskej únie.

Vytvorenie možnosti účasti verejnosti na príprave právnych predpisov je nevyhnutná. Verejnosť (respektíve jej jednotlivé skupiny), ako jeden z adresátov regulácie prostredníctvom všeobecne záväzných právnych pravidiel, má záujem o participáciu na príprave právnych noriem. Ich príprava sama o sebe je tak nepochybne predmetom verejného záujmu, ktorý sa ešte zvyšuje, ak aj samotný predmet regulácie je objektom verejného záujmu. Ide napríklad o problematiku ochrany životného prostredia (napríklad www.ekoforum.sk/peticia/priroda), problematiku slobodného prístupu k informáciám (napríklad www.changenet.sk/?section=kampane&x=738286), či úpravy základných ústavných práv (napríklad www.ekoforum.sk/peticia/peticne-pravo).

Okrem zákona upravujú tvorbu všeobecne záväzných právnych predpisov aj dva osobitné dokumenty, ktoré detailne upravujú postup pri tvorbe príslušných právnych predpisov a tiež proces ich prípravy, predkladania a prerokovania (napríklad podrobnosti o formálnych náležitostiach návrhu právneho predpisu a jeho sprievodných materiálov, vykonávaní inštitútu predbežnej informácie,

pripomienkového konania). Tieto dva dokumenty zároveň obsahujú úpravu pravidiel legislatívnej techniky vo forme legislatívno-technických pokynov. Ide o tieto dokumenty:

– [Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky](#): Schválené uznesením vlády Slovenskej republiky z 25. mája 2010. Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky upravujú postup pri tvorbe zákonov, ktorých návrhy podáva vláda Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky a tiež proces prípravy, predkladania a prerokovania nariadení vlády a ostatných vykonávacích predpisov.

– [Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z.](#): Schválené uznesením Národnej rady SR z 18.12.1996. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov určujú spôsob tvorby ústavných zákonov a zákonov pre navrhovateľov, ktorými sú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky alebo výbory Národnej rady Slovenskej republiky.

V roku 2015 bol prijatý [zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky](#) (účinný od 1.1.2016), ktorý upravuje tvorbu všeobecne záväzných právnych predpisov a systém zbierky zákonov. Jeho cieľom je zvýšenie úrovne tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov a odstránenie nedostatkov legislatívnej praxe prostredníctvom vymedzenia základného rámca pravidiel tvorby právnych predpisov.

Predprípravná etapa

Cieľom predprípravnej fázy je rozhodnúť, či je potrebné pripraviť a prijať novú právnu úpravu, resp. zmeniť alebo doplniť už existujúci právny predpis. Uvedená otázka je úzko spätá s otázkou tzv. legislatívnej (zákonodarnej) iniciatívy,

Zákonodarná iniciatíva

Právo podávať návrhy zákonov, ústavných zákonov a ústavy (ďalej len „zákonov“) má u nás vláda SR, poslanci NR SR a výbory NR SR. Návrhy zákonov teda vznikajú ako návrhy vládne, návrhy poslanecké alebo návrhy výboru. Vláda podáva návrhy ako kolektívny orgán, zákonodarnú iniciatívu teda nemajú jej jednotliví členovia, ale iba vláda ako celok. Naproti tomu poslanci môžu podávať návrhy jednotlivo, prípadne môže ísť o návrh skupiny poslancov. Občan ani občianske organizácie nemajú zákonodarnú iniciatívu, a ich návrhmi sa NR SR bude zaoberať iba v prípade, ak si ich osvojí a následne predloží napr. niektorý z poslancov.

Pozn.: Občania ale môžu iniciovať petíciu, ktorú ak podpíše najmenej 100 000 občanov, NR SR je povinná ju prerokovať (petíciu určenú NR SR, pri ktorej sa nepodarilo dosiahnuť 100 000 podpisov prerokuje vybraný Výbor NR SR).

Vládny návrh zákona

Vláda postupuje pri príprave zákonov podľa plánu legislatívnych úloh vlády, ktorý vláda prijíma každý rok s ohľadom na aktuálnu spoločenskú potrebu, pričom existuje aj rámcový plán legislatívnych úloh vlády SR na celé volebné obdobie. Okrem toho existujú plány legislatívnych úloh na bežný kalendárny rok aj na jednotlivých ministerstvách. V závislosti od týchto sa dá aspoň orientačne predpokladať, kedy a aké návrhy zákonov sa budú pripravovať a ktorý subjekt bude zodpovedný za ich prípravu. Vláda však môže predložiť aj návrh zákona, s ktorým plán legislatívnych úloh nerátal. Na zaradenie takéhoto návrhu stačí odôvodnenie, že si to vyžaduje „naliehavosť situácie“.

Zverejnenie predbežnej informácie

Predkladateľ je povinný pred spustením tvorby návrhu právneho predpisu, v záujme informovania verejnosti a orgánov štátnej správy, zverejniť predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu právneho predpisu. V predbežnej informácii predkladateľ najmä uvedie základné ciele a tézy pripravovaného návrhu právneho predpisu, zhodnotenie súčasného stavu a predpokladaný termín začatia pripomienkového konania.

Predbežná informácia sa predkladá na pripomienkovanie na portáli Slov-Lex v dostatočnom časovom predstihu pred spustením samotnej tvorby. Predkladateľ v nej zároveň informuje verejnosť, že sa môže zapojiť do prípravy právneho predpisu formou pripomienok a vyjadrení, ktoré sa zasielajú priamo prostredníctvom portálu Slov-lex a zároveň určí primeranú lehotu na zasielanie týchto. Pripomienkou je možné napríklad navrhnúť doplnenie o ďalšie ciele alebo vyjadriť záujem participovať na jeho tvorbe, vyjadrenie sa však uplatňuje vždy k návrhu ako celku, nie k jeho jednotlivým ustanoveniam. Doručenými vyjadreniami sa predkladateľ právneho predpisu musí zaoberať. Ich obsah a zhodnotenie sa premietne do správy o účasti verejnosti na tvorbe právneho predpisu, ktorá je povinnou náležitosťou návrhu právneho predpisu.

Vypracovanie legislatívneho zámeru

Povinne sa vypracúva v prípade návrhov zákonov s výrazným hospodárskym a finančným dosahom, úpravy doteraz právom neupravenej oblasti spoločenských vzťahov, ak o tom rozhodne vláda a osobitne v prípade významných návrhov zákona podstatne novelizujúcich platnú právnu úpravu (rekodifikácie kľúčových kódexov).

Legislatívny zámer vypracuje príslušné ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy, ktorý bude predkladateľom pripravovaného návrhu zákona. Zhodnotí sa v ňom najmä existujúca právna úprava a určia sa ciele, ktoré má nový zákon plniť.

Legislatívny zámer je prijímaný v procese ako návrh zákona, vyjadrujú sa k nemu ostatné ministerstvá a iné štátne orgány a inštitúcie, vrátane Odboru aproximácie práva Úradu vlády SR z hľadiska jeho zlučiteľnosti s právom EÚ. Schvaľuje ho vláda, čím sa stáva záväzným pre ďalšiu prípravu samotného návrhu zákona.

Tvorba návrhu právneho predpisu – prípravná etapa

Návrh paragrafového znenia zákona vypracuje príslušná sekcia (prípadne odbor) na ministerstve alebo inom ústrednom orgáne štátnej správy príslušnom podľa toho, ktorú oblasť má zákon upravovať. Návrh ide potom do tzv. vnútorného pripomienkového konania – dostanú ho ostatné sekcie (odbory) ministerstva, ktoré sa k nemu môžu v určitej lehote vyjadriť. V tejto fáze je ešte zložité dostať sa k návrhu zákona, hoci nie je tajný a preto je možné požadovať jeho sprístupnenie v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ministerstvá však na takúto žiadosť väčšinou odpovedajú, že návrh zákona zatiaľ nie je k dispozícii a preto nemajú povinnosť návrh sprístupniť. Ak sa verejnosti napriek tomu podarí získať návrh zákona, alebo ak zo zverejnenej predbežnej informácie má dostatok podkladov, nič jej nebráni vypracovať a spracovateľom predložiť svoje návrhy a podnety. Pracovníkov ministerstiev však nič nezaväzuje zohľadniť ich.

Súčasťou návrhu zákona musí byť aj dôvodová správa. Dôvodová správa sa člení na všeobecnú časť a osobitnú časť. Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje najmä zhodnotenie súčasného stavu s uvedením potreby novej právnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, súlad právneho predpisu s inými právnymi predpismi, právom Európskej únie a s medzinárodnoprávnymi záväzkami a ďalšie skutočnosti nevyhnutné na posúdenie návrhu právneho predpisu. Osobitná časť dôvodovej správy

obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení právneho predpisu, pomáha teda lepšie pochopiť ustanovenia zákona.

Medzirezortné pripomienkové konanie

Každý návrh právneho predpisu po vnútrorezortnom pripomienkovaní a po jeho internom schválení musí byť zverejnený na pripomienkové konanie. Tento postup sa nazýva **medzirezortné pripomienkové konanie** a zákon priamo predpokladá aj účasť verejnosti na ňom. Návrh sa na tieto účely zverejňuje na **portáli Slov-Lex**, kde sa verejnosť môže oboznámiť aj s už predloženými pripomienkami. Oznam o zverejnení návrhu zákona obsahuje:

- názov návrhu zákona,
- číslo materiálu,
- dátum začatia a dátum ukončenia pripomienkového konania,
- lehotu na zaslanie pripomienok (v zásade 15 pracovných dní, za určitých okolností môže byť lehota skrátená na minimálne 7 pracovných dní),
- odkaz na presnú adresu umiestnenia materiálu na portáli,
- elektronickú adresu, na ktorú možno zaslať pripomienky v prípade nefunkčnosti portálu.

Pripomienky k návrhu zákona môže podať ktokoľvek, fyzická osoba, právnická osoba, skupina osôb, či iné orgány verejnej moci. **Pripomienka však musí spĺňať tieto náležitosti:**

- uplatnenie v určenej lehote (v zásade 15 pracovných dní, za určitých okolností môže byť lehota skrátená na minimálne 7 pracovných dní),

- jednoznačná formulácia,
- odôvodnenie, prečo je navrhovaná úprava návrhu právneho predpisu).

Pripomienkou možno navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu, vyjadriť konkrétne výhrady k navrhovanému textu a spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu. Na podnety, ktoré nespĺňajú vyššie uvedené náležitosti, predkladateľ nie je povinný prihliadať.

Pripomienka sa predkladá priamo na stránke Slov-Lex a to po predchádzajúcej registrácii vyplnením registračného formulára alebo použitím občianskeho preukazu s čipom (eID). Pre úspešné odoslanie pripomienky je potrebné prejsť týmito krokmi:

- otvoriť si webové sídlo www.slov-lex.sk,
- prihlásiť sa,
- v hornom menu vybrať „e-Legislatíva“ - z vyrolovaného menu vybrať „Vyhľadávanie legislatívnych procesov“,
- vybrať požadovaný legislatívny proces,
- vybrať prídanie verejnej pripomienky.

Lehotu na zaslanie pripomienok určuje predkladateľ, pričom by nemala byť kratšia než 15 pracovných dní, ak samozrejme predkladateľ neurčí dlhšiu lehotu. Lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli. Ak oprávnená osoba pripomienky v určenej lehote nezašle, znamená to, že nemá žiadne pripomienky.

Pripomienkové konanie možno uskutočniť aj v skrátenej forme, nie však kratšej než sedem pracovných dní, ak nastanú mimoriadne okolnosti ako:

- ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti,
- hrozia štátu značné hospodárske škody,

- v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie
- hrozba nesplnenia záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice Európskej únie, implementáciu nariadení alebo rozhodnutí Európskej únie (uvedené možno použiť ako dôvod len vtedy, ak v lehote určenej Európskou úniou na prebratie predpisu nebolo možné uskutočniť pripomienkové konanie v riadnej 15 dňovej lehote),
- ide o návrh zákona mimo plánu legislatívnych úloh vlády z dôvodu naliehavosti v termíne, ktorý neumožňuje 15 dňovú lehotu dodržať.

V tomto prípade lehotu na oznámenie pripomienok určí predkladateľ tak, **aby nebola kratšia ako sedem pracovných dní**. Lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli.

Predkladateľ môže, ale nemusí vziať pripomienky do úvahy. Napriek tomu sa však predkladateľ musí s nimi vysporiadať.

Pokiaľ sú ale pripomienky pripomienkujúcimi orgánmi označené ako zásadné, teda pripomienky, na ktorých pripomienkujúci orgán trvá, nemôže ich predkladateľ zamietnuť bez toho, aby ich prerokoval s týmto orgánom v takzvanom rozporovom konaní. **Zásadná pripomienka vyjadruje kategorický nesúhlas pripomienkujúceho subjektu**. Ak predkladateľ nevyhoví takto označenej pripomienke, stáva sa táto pripomienka predmetom rozporu. Ak predkladateľ nevyhoví takzvaným „obyčajným“ pripomienkam pripomienkujúcich orgánov, nepovažujú sa za predmet rozporu. Ak sa nepodari rozpor odstrániť, musia sa takéto pripomienky prerokovať na zasadnutí vlády. Ktoré pripomienky označí pripomienkujúci orgán ako zásadné, záleží len a len na ňom. Z rozporového konania vypracuje predkladateľ návrhu zákona zápisnicu, ktorú podpisujú zástupcovia oboch strán rozporu.

V prípade **odporúčajúcich pripomienok** je teda na úvahe predkladateľa, či pripomienku bude akceptovať a v akom rozsahu. Ak je pripomienka dôvodná a predkladateľ ju akceptuje, vyhodnotí ju v portáli vyznačením jej akceptácie a zodpovedajúco upraví text právneho predpisu. Ak ju akceptuje čiastočne, náležite ju v portáli vyhodnotí a zároveň uvedie odôvodnenie neakceptovanej časti pripomienky. Neakceptovanie pripomienky predkladateľ právneho predpisu vyznačí v portáli a uvedie dôvod neakceptácie.

Osobitným typom pripomienky je **hromadná pripomienka**, čiže pripomienka verejnosti podporená minimálne 500 fyzickými alebo právnickými osobami. Takáto pripomienka sa považuje za zásadnú a predkladateľ musí so zástupcom verejnosti uskutočniť rozporové konanie na ministerstve v prípade, že jej nevyhoví. Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť aj vtedy, ak predkladateľ nevyhoví pripomienke, ktorú uplatnilo menej než 500 fyzických osôb alebo právnických osôb zo strany verejnosti. V takom prípade je však rozhodnutie o konaní rozporového konania na ministerstve. Ak teda chce verejnosť určite s ministerstvom rokovať, je potrebné získať pod hromadnú pripomienku aspoň 500 podpisov.

Súčasťou pripomienky verejnosti musí byť nevyhnutne aj splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie najmä v rozporovom konaní.

HROMADNÁ PRIPOMIENKA



Návrh zákona

Znenie pripomienky k návrhu zákona zadajte na portál Slov-Lex



Vytvorte podpisovú akciu na MojaPetícia.sk

Viac ako 500 podpisov



Podpisové hárky spolu so znením pripomienky zašlite predkladateľovi zákona



Predkladateľ zákona vás musí pozvať na rozporové konanie

Menej ako 500 podpisov



Predkladateľ zákona nie je povinný uskutočniť rozporové konanie

Hromadná pripomienka musí spĺňať tieto náležitosti:

- uplatnenie v určenej lehote (lehotu určuje predkladateľ, pričom by nemala byť kratšia ako 15 pracovných dní, za určitých okolností (viď vyššie v sekcii Ako pripomienkovať zákon) môže byť lehota skrátená na minimálne 7 pracovných dní),
- jednoznačná formulácia (musí z nej byť zrejmé, či pripomienka navrhuje nový text alebo odporúča úpravu textu, doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu; za pripomienku sa považujú aj odôvodnené návrhy, ktorých predmetom nie je navrhnutie nového textu alebo odporúčanie úpravy textu, ak obsahujú konkrétne výhrady k navrhovanému textu a navrhujú tiež spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu),
- odôvodnenie, prečo je navrhovaná úprava návrhu právneho predpisu,
- splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie,
- zoznam fyzických alebo právnických osôb, ktoré hromadnú pripomienku podpísali – ich meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu (u právnickej osoby názov, sídlo, meno a priezvisko štatutárneho zástupcu, jeho trvalý pobyt). Ak sa hromadná pripomienka podáva na listine, teda písomne, musí obsahovať aj podpisy podporovateľov.

Pozrite si [vzor hromadnej pripomienky](#).

Hromadnú pripomienku môže verejnosť uplatniť:

- **písomne** (podpismi na podpisových hárkoch),
- **elektronicky prostredníctvom portálu Slovo-Lex** (ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, zoznam fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, možno predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom než prostredníctvom portálu (napríklad vytlačené hárky, emailom v prílohe)),
- **elektronicky odoslaním emailu** na určenú elektronickú adresu.

Ak sa nepodarí rozpor odstrániť, musia sa takéto pripomienky prerokovať na zasadnutí vlády. Z rozporového konania vypracuje predkladateľ návrhu zákona zápisnicu, ktorú podpisujú zástupcovia oboch strán rozporu.

Na účely zberu podpisov a zhromažďovania podpory k hromadnej pripomienke môžete využiť aj náš portál [Moja petícia](#). Portál je k dispozícii bezplatne a otvorený pre občianske združenia, neformálne iniciatívy, bežných ľudí či rôzne profesijné komory a záujmové skupiny.

Zákon vo vláde

Návrh zákona sa po definitívnom odobrení ministrom dostáva do legislatívnej rady vlády a pred členov vlády, Úrad vlády SR ho zároveň zverejní na svojom webovom sídle. Legislatívna rada je poradným orgánom vlády, venuje sa posúdeniu legislatívnej stránky návrhu zákona a skúma ako návrh zákona zapadá medzi ostatné právne predpisy. Na zaujatie stanoviska má spravidla 30 dní.

V ďalšom kroku návrh zákona prerokuje vláda - ak bol návrh zákona vládou schválený, stáva sa vládny návrh zákona. Vláda prijíma svoje rozhodnutia uznesením, výsledky zo zasadnutia vlády sa zverejňujú na [web stránke Úradu vlády SR](#).

Po schválení vládou návrh zákona podpíše predseda vlády a príslušný minister a môže putovať na rokovanie do Národnej rady SR. Navrhovaný zákon sa do NR SR predkladá už v paragrafovanom znení spolu s dôvodovou správou, považuje sa za podaný doručením predsedovi Národnej rady cez podateľňu Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky.

Účasť verejnosti pri schvaľovaní zákona vládou

V legislatívnej rade a vo vláde musí návrh zákona obhajovať predovšetkým predkladateľ, a to po stránke legislatívnej, i ekonomickej a pod. Ak bola podaná hromadná pripomienka a rozpor sa neodstránil, informácia o neodstránení rozporu k hromadnej pripomienke verejnosti musí byť obsahom samostatného vyhlásenia predkladateľa, ktorý je súčasťou materiálu predkladaného na rokovanie vlády, rovnako musí byť zahrnutá aj v predkladacej správe materiálu. Detailné vyjadrenie k jednotlivým pripomienkam by malo byť zahrnuté do vyhodnotenia pripomienkového konania, ako súčasť celého materiálu.

Poslanecké návrhy zákonov

Návrh zákona môžu okrem vlády predložiť aj výbory a poslanci Národnej rady (tak jednotliví poslanci ako aj skupiny poslancov). Tvorbu právnych predpisov poslancami a výbormi upravuje [Zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovanom poriadku Národnej rady SR](#) a [Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z.](#) (schválené uznesením Národnej rady SR z 18.12.1996).

Výbory majú dôležité miesto v štruktúre Národnej rady. Okrem toho, že môžu predkladať návrhy zákonov, výbory tiež prerokovávajú všetky návrhy zákonov, uznášajú sa na vykonaní poslaneckého prieskumu, plnia niektoré kontrolné funkcie a pod. Zo zákona vznikajú mandátový a imunitný výbor, výbor pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov a ústavnoprávny výbor. Ďalšie výbory vznikajú podľa potreby na prvej schôdzi parlamentu po voľbách. Výbor je uznášaniashopný, ak sa jeho zasadania zúčastní nadpolovičná väčšina jeho členov, rozhoduje hlasovaním nadpolovičnou väčšinou. NR SR a výbory si môžu zriaďovať stále alebo dočasné poradné komisie na konzultovanie otázok a prípravu stanovísk, ktoré patria do ich pôsobnosti, pričom členmi komisie môžu byť nielen poslanci, ale aj iné osoby, napríklad aj členovia mimovládnych organizácií.

Poslanci sa podľa svojej príslušnosti k politickým stranám a hnutiam združujú do poslaneckých klubov. Poslanci nezaraďený do klubov vystupujú ako nezávislí.

Ďalšími dôležitými osobami v Národnej rade sú tajomníci výborov NR SR, asistenti poslaneckých klubov a asistenti poslancov. Cez týchto pracovníkov môžu občania kontaktovať poslanca, prípadne získať informácie o schôdzach klubov a výborov.

Návrh zákona môže vypracovať a podať ktorýkoľvek poslanec alebo skupina poslancov. Poslanec môže predložiť aj návrh zákona vypracovaný niekým iným, musí ho však predložiť ako vlastný návrh. Poslanci môžu prejednať návrh zákona vo svojom ako aj v ďalších poslaneckých kluboch a získať tak preň širšiu podporu.

Návrh zákona vypracovaný výborom sa považuje za podaný, ak bol doručený predsedovi národnej rady cez podateľňu kancelárie v počte piatich podpísaných výtlačkov. Návrh zákona vypracovaný poslancom (poslancami) sa považuje za podaný, ak bol doručený predsedovi národnej rady cez podateľňu kancelárie v počte piatich podpísaných výtlačkov.

Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a ak spĺňa ustanovené náležitosti, predseda národnej rady ho doručí vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska, ktoré má však iba poradný charakter a je na zvážení poslancov, či ho zohľadní. Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, môže sa rokovať aj bez tohto. Poslanecké návrhy zákonov, či návrhy výborov sa rovnako zverejňujú na portáli Slov-lex, tak sa k nim môže dostať v predstihu aj verejnosť.

Návrh zákona sa potom prerokováva v Národnej rade v jednotlivých čítaniach (pozri ďalej).

Ak má verejnosť záujem meniť zákon navrhovaný poslancom, dôležité je predovšetkým získať kontakt na poslanca predkladateľa. Je to možné prostredníctvom výborov (a ich tajomníkov), cez poslanecký klub (a jeho asistentov), alebo priamo cez kanceláriu poslanca (a jeho asistentov). Kontakt je možné získať aj cez sekretariát politickej strany. Menný zoznam poslancov vrátane informácie o

jeho bydlisku, dátume narodenia a členstve v politickej strane, doplnené fotografiou možno nájsť na internetovej stránke www.nrsr.sk. Na tejto stránke sa dajú nájsť aj zoznamy všetkých poslaneckých klubov a ich predsedov a členov, ako aj zoznamy všetkých parlamentných výborov, ich predsedov, podpredsedov a ostatných členov.

Verejnosc môže tiež osloviť poslanca s potrebou prijatia zákona, s pripomienkami k návrhu zákona, ktorý sa prerokúva ako aj vlastným návrhom zákona. Svoje návrhy sa môže pokúsiť prezentovať aj v poslaneckom klube.

Aktívni občania tiež môžu pripraviť vlastný návrh zákona prípadne aspoň jeho zámer (zásady). S takýmto návrhom zákona môžu potom osloviť poslancov, ktorí sú ochotní si ho osvojiť a prezentovať ho v parlamente ako svoj návrh.

PREROKOVANIE ZÁKONOV V NR SR

Návrh zákona môže podať vláda, poslanec alebo výbor NR SR aspoň 15 dní pred začiatkom schôdze parlamentu.

PRVÉ ČÍTANIE

Návrh zákona prerokuje NR SR v pléne. Návrh nemôže pripomienkovať ani zmeniť, iba rozhodne o ďalšom postupe.



Návrh odmietne a nebude o ňom ďalej rokovať.



Návrh vráti predkladateľovi na dopracovanie



Návrh posunie do výborov a do druhého čítania



Medzi prvým a druhým čítaním prerokujú návrh zákona v Gestorskom výbore, v Ústavnoprávnom výbore a v iných príslušných výboroch podľa obsahu návrhu zákona. K návrhu môžu dať pripomienky.

Návrh zákona sa opäť prerokuje. Je možné ho meniť pozmeňujúcimi návrhmi z výborov aj priamo počas prerokovania v pléne. NR SR môže:

DRUHÉ ČÍTANIE



Vrátiť návrh predkladateľovi na dopracovanie



Odložiť hlasovanie o návrhu



Odmietnuť návrh zákona



Posunúť ho do tretieho čítania

TRETIE ČÍTANIE

Rozhoduje sa o návrhu zákona ako celku. Výnimočne sa môžu opraviť drobné chyby. NR SR môže:



Schváliť návrh zákona ako celok



Odmietnuť návrh zákona ako celok

Prerokovanie zákonov v Národnej rade SR

Ďalšia procedúra pri prijímaní zákonov je rovnaká pre všetkých navrhovateľov, tak pre vládu ako aj pre poslanca alebo výbor NR SR. Navrhovaný zákon sa v parlamente prerokováva **v troch čítaniach**. Rozhodnutia NR SR sa vždy prijímajú ako výsledok hlasovania.

Prvé čítanie

Predložený návrh zákona predseda NR SR zaradí do programu najbližšej schôdze. Doručí ho všetkým poslancom, a to najmenej 15 dní pred schôdzou NR SR, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie.

Návrh zákona uvedie navrhovateľ (zástupca vlády SR, zástupca výboru NR SR alebo poslanec NR SR) a potom sa koná diskusia – všeobecná rozprava, ktorá sa týka podstaty navrhovaného zákona. V tejto rozprave ešte nemožno predkladať žiadne návrhy na zmeny a doplnky prerokovávaného zákona, rokuje a hlasuje sa len o návrhu zákona ako o celku. Výsledok rozpravy môže byť trojaký:

- a) NR SR vráti návrh zákona jeho navrhovateľovi na dopracovanie,
- b) NR SR nebude vôbec pokračovať v rokovaní o návrhu zákona (teda ho úplne odmietne),
- c) Návrh zákona postúpi do druhého čítania.

–

Možnosti verejnosti v prvom čítaní

V prípade, že sa do parlamentu dostal návrh zákona, ktorý je absolútne neprijateľný a vychádza zo zlých zásad, má verejnosť malé možnosti na jeho zmenu. Poslanci majú návrh zákona k dispozícii aspoň 15 dní a za ten čas možno s poslancami komunikovať a dosiahnuť, aby proti zákonu hlasovala potrebná väčšina. Ak totiž poslanci odmietnu návrh zákona, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o 6 mesiacov (to sa nevzťahuje na návrh zákona, ktorý národná rada vrátila navrhovateľovi zákona na dopracovanie). V tomto čase možno potom pracovať na podstatných zmenách návrhu (a to tak s predkladateľom, ako aj s médiami a pod.) Ak naopak hrozí, že dobrý návrh zákona by mohol byť odmietnutý už v prvom kole, je možné informovať poslancov o potrebe prijatia zákona a presadzovať postup zákona do druhého čítania.

Druhé čítanie

V tejto časti legislatívneho procesu je najväčšia možnosť presadiť konkrétne pripomienky a podnety na zmenu návrhu zákona. V druhom čítaní o návrhu rokujú výbory, ktorým je návrh pridelený podľa toho, ktorú oblasť upravuje. Návrh zákona sa vždy prideli ústavnoprávnemu výboru, o ďalších výboroch a o tom, ktorý výbor bude gestorský rozhodne Národná rada na návrh predsedu parlamentu. Výbor má na prerokovanie návrhu zákona lehotu stanovenú NR SR, a to najmenej 30 dní. Výbory môžu požiadať odborníkov, vedecké ústavy alebo iné ustanovizne, aby vypracovali odborné posudky a stanoviská potrebné na rokovanie výborov, výbor môže odborníka pozvať aj na svoje schôdze. Po prerokovaní návrhu výbor vypracuje pre NR SR písomnú správu, ktorá obsahuje pozmeňujúce a doplnujúce návrhy, a stanovisko, či odporúča návrh zákona schváliť alebo nie.

Výsledky z jednotlivých výborov spracuje tzv. gestorský výbor (výbor, do ktorého pôsobnosti patrí navrhovaný zákon) a na ich podklade vypracuje spoločnú správu, ktorú doručí všetkým poslancom. V prípade rozporných stanovísk výborov môže gestorský výbor zvolať aj spoločnú schôdzu výborov na zjednotenie ich stanovísk.

Gestorský výbor určí spoločného spravodajcu výborov, ktorý informuje NR SR o výsledku rokovania výborov a odôvodňuje stanovisko gestorského výboru. Ak gestorský výbor neschválil spoločnú správu alebo stanovisko, podáva spoločný spravodajca len informáciu o výsledkoch rokovania výborov a predkladá návrh na ďalší postup.

O návrhu zákona potom rokuje NR SR v pléne. Musí však byť zachovaný odstup aspoň 48 hodín od doručenia spoločnej správy všetkým poslancom – túto lehotu možno skrátiť len vtedy, ak ide o jednoduchý návrh zákona, o čom rozhodne NR SR (to prichádza do úvahy vtedy, ak k návrhu neboli prijaté žiadne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy).

Okrem pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré vzišli z rokovania výborov, môže pri rokovaní v pléne podať ďalšie návrhy aj skupina najmenej 15 poslancov.

Potom nasleduje diskusia – rozprava o návrhu zákona. Po jej skončení sa hlasuje o podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch. V druhom čítaní sa môže hlasovať aj o návrhu, vrátiť navrhovaný zákon na dopracovanie jeho predkladateľovi alebo odložiť rokovanie o ňom, prípadne nepokračovať v rokovaní o takomto návrhu zákona. Opäť platí zásada – ak NR SR návrh zákona odmietne, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov.

Možnosti verejnosti v druhom čítaní

Druhé čítanie je štádium, kedy môže verejnosť asi najvýraznejšie zasiahnuť do obsahu prerokovávaného zákona.

Na webovej stránke parlamentu sú [zverejnené dátumy rokovaní jednotlivých výborov](#) a predmet ich rokovaní. Schôdze výborov sú verejné (okrem mandátového a imunitného výboru a osobitných kontrolných výborov). Verejnosť sa môže zúčastňovať na rokovaní výborov, prezentovať svoje vlastné pripomienky a návrhy a ak s tým výbor súhlasí, môžu ich predniesť priamo na zasadnutí výboru, ak im bude udelené slovo v súlade s rokovacím poriadkom NR SR. Aby sa takéto návrhy dostali ďalej, musí si ich niektorý z poslancov osvojiť (predložiť ako svoje). Ak prejdú cez hlasovanie výborov, dostanú sa do rozpravy a hlasovania v pléne.

Dôležitou osobou je spravodajca výboru, ktorý vo výbore často najlepšie pozná navrhovaný zákon a odporúča alebo neodporúča schválenie návrhu zákona vo výbore. Preto by sa na neho nemalo pri komunikácii zabudnúť.

Je tiež dôležité vedieť, ktorý výbor bol určený ako gestorský výbor, pretože ten má v tomto štádiu najdôležitejšiu úlohu pri prejednávaní zákona a koordinuje prácu ostatných výborov. Vypracúva aj spoločnú správu, v ktorej zhodnotí podklady z ostatných výborov a pripraví podklady pre plénum.

V pléne prednáša a odôvodňuje návrh zákona jeho predkladateľ (člen vlády, poslanec). Spoločný spravodajca výborov (ide o spravodajcu v gestorskom výbore) prednáša spoločnú správu výborov a pozmeňujúce návrhy. Navyše, po skončení rozpravy môže navrhovateľ aj spravodajca zaujať k jej výsledkom stanovisko, teda má akési posledné slovo v rozprave.

Samozrejme, dôležití sú aj ostatní poslanci. Všetci poslanci sa môžu zúčastniť aj na rokovaní výboru (aj keď nie sú jeho členmi). Títo poslanci sa môžu vyjadrovať k prerokovanej veci, nemajú však právo hlasovať. Svoje stanoviská a pripomienky k prerokovávanému návrhu zákona môžu oznámiť gestorskému výboru. Môžu uplatniť svoje návrhy aj priamo na rokovaní pléna NR SR – avšak vtedy už len so súhlasom ďalších poslancov (spolu ich musí byť spomínaných 15).

Tretie čítanie

V treťom čítaní sa hlasuje o návrhu zákona ako o celku. Tretie čítanie sa obmedzí len na tie ustanovenia návrhu, ku ktorým boli v druhom čítaní prijaté pozmeňujúce a doplňujúce návrhy.

Poslanec môže v tomto štádiu navrhnúť už len opravu legislatívno-technických a jazykových chýb, pozmeňujúce návrhy smerujúce k oprave iných chýb alebo opakovaniu druhého čítania musí predložiť najmenej 30 poslancov. V opakovanom druhom čítaní sa rokuje potom o návrhu zákona v znení

doteraz schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, pričom zákon možno ďalej meniť a doplňať v celom jeho znení.

Výsledkom hlasovania v treťom čítaní je buď konečné prijatie zákona alebo jeho odmietnutie (ktoré má za následok nemožnosť rokovania o podobnom návrhu ďalších šesť mesiacov).

Do úvahy prichádza aj späťvzatie návrhu zákona, ku ktorému môže navrhovateľ pristúpiť kedykoľvek, ak sa však zákon prejednáva už v treťom čítaní, musí to odsúhlasiť Národná rada.

Možnosti verejnosti v treťom čítaní

Hoci tretiemu čítaniu sa venuje relatívne málo priestoru, stále existuje možnosť, ako zabrániť schváleniu nevyhovujúceho zákona. Podobne ako v prvom čítaní možno komunikovať s jednotlivými poslancami a prostredníctvom nich dosiahnuť odmietnutie zákona. Ak sú v prerokovávanom zákone stále ešte ustanovenia, ktoré občanom nevyhovujú, avšak zákon ako celok nie je zlý, môžu sa aktivisti snažiť získať 30 poslancov, ktorí by navrhli opakované druhé čítanie.

Skrátené legislatívne konanie

Skrátené legislatívne konanie sa môže použiť len za mimoriadnych okolností, kedy môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Rozhoduje o ňom Národná rada na návrh vlády. Táto formulácia je však natoľko široká, že otvára priestor aj pre účelový výklad.

Postupuje sa podľa všeobecných ustanovení týkajúcich sa rokovaní o zákonoch, netreba však dodržať lehoty stanovené pre bežné konanie (napr. návrh zákona nemusí byť poslancom doručený 15 dní pred schôdzou NR SR).

Možnosti verejnosti v skrátrenom konaní

Skrátené legislatívne konanie má pomerne veľkú nevýhodu v tom, že neplatia lehoty, a schvaľovanie môže tým pádom trvať pomerne krátko. Občania majú potom oveľa menej času, a tým aj možností ako komunikovať s poslancami. V prípade zneužitia inštitútu skráteneho konania zostáva len prostredníctvom médií poukázať na to, že neboli dodržané podmienky stanovené zákonom.

Právomoci prezidenta

Prezident republiky môže po schválení zákona v NR SR ešte zamiešať karty jeho vrátením. Zákon môže vrátiť Národnej rade so svojimi pripomienkami v lehote 15 dní odo dňa schválenia zákona. V parlamente sa prerokujú len pripomienky prezidenta, a to iba v druhom a treťom čítaní.

Na opätovné prerokovanie zákona vo výboroch určí predseda Národnej rady lehotu. Hlasuje sa osobitne o pripomienkach a osobitne o zákone ako o celku, avšak na opätovné schválenie zákona v Národnej rade je potrebná už nadpolovičná väčšina všetkých poslancov (minimálne 76 poslancov).

Možnosti verejnosti

Vrátenie zákona prezidentom republiky na opätovné prerokovanie v parlamente je posledná možnosť, ako môže verejnosť zvrátiť prijatie nepriaznivého zákona. Musia však presvedčiť prezidenta a získať najmenej 76 poslancov v parlamente. Účinky sú potom rovnaké, ako to bolo popísané už vyššie – o návrhu zákona v tej istej veci môže NR SR rokovať až o 6 mesiacov.

Podpis, vyhlásenie a publikovanie zákona

Zákony schválené v Národnej rade podpisuje predseda NR SR, prezident SR a predseda vlády SR. Schválený zákon zašle predseda NR SR najneskôr do 21 dní odo dňa jeho schválenia na vyhlásenie v Zbierke zákonov SR (v prípade zákona, ktorý už prezident raz vrátil, sa táto lehota skracuje na 14 dní). Za vydávanie zbierky zákonov zodpovedá Ministerstvo spravodlivosti SR a to zároveň zodpovedá aj za to, aby zákony a iné právne predpisy, ktoré sa majú uverejňovať v Zbierke zákonov, boli zverejnené najneskôr do 15 dní od ich odovzdania.

Dňom vyhlásenia v zbierke zákonov sa zákon stáva platným. To však ešte neznamená, že sa podľa neho už postupuje a že možno napríklad použiť sankcie v ňom uvedené. Toto všetko sa môže stať až vtedy, keď je zákon účinný. Zákony nadobúdajú účinnosť buď 15. dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, alebo sa priamo v zákone môže uviesť iný začiatok účinnosti zákona. Táto lehota môže byť rôzna a slúži predovšetkým na to, aby každý mal možnosť oboznámiť sa s novým zákonom, vo výnimočných prípadoch môže byť aj kratšia, než 15 dní.

OTÁZKY A ODPOVEDE

OTÁZKA: Môžem podať návrh na Ústavný súd na posúdenie súladu vyhláseného zákona alebo iného záväzného predpisu s Ústavou?

ODPOVEĎ: Nie, fyzické ani právnické osoby nie sú oprávnenými osobami na podanie takéhoto návrhu, môžu podať len ústavnú sťažnosť ak sa domnievajú, že boli porušené ich základné práva alebo slobody zaručené ústavným poriadkom Slovenskej republiky.

Podľa § 74 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas Národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môžu podať:

- a) najmenej pätina poslancov národnej rady,
- b) prezident
- c) vláda,
- d) súd v súvislosti s prejednávanou vecou,
- e) generálny prokurátor,
- f) predseda súdnej rady, ak ide o právny predpis týkajúci sa výkonu súdnictva,
- g) verejný ochranca práv, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

Jednotlivci ale majú možnosť kontaktovať vyššie uvedené osoby a vyvíjať iniciatívu, aby tieto vo svojom mene začali konanie o súlade právnych predpisov.

OTÁZKA: Ako sa líši pripomienka, ktorú podporilo viacero osôb, avšak menej než 500, od hromadnej pripomienky?

ODPOVEĎ: Ak pripomienka verejnosti, ktorú podporilo menej než 500 fyzických alebo právnických osôb nebola zo strany predkladateľa zákona akceptovaná, nemusí byť predmetom rozporového rokovania s predkladateľom. Avšak predkladateľ sa ňou musí zaoberať a vyhodnotiť ju. Ak ale

pripomienku verejnosti podporilo viac ako 500 fyzických alebo právnických osôb a teda ide o tzv. hromadnú pripomienku a táto nebola zo strany predkladateľa akceptovaná, musí byť predmetom rozporového konania, ktorého cieľom je rozpor medzi predkladateľom zákona a pripomienkujúcim subjektom, v tomto prípade verejnosťou odstrániť.

OTÁZKA: Môžem iniciovať prijatie zákona napr. verejnou výzvou?

ODPOVEĎ: Jednotlivec v zásade nemá právomoc iniciovať zákonodarný proces, môže ale vyvíjať verejný apel na ústavných činiteľov, aby konali. Môže tak napríklad spraviť:

- a) Petíciou: Petícia je verejná výzva, žiadosť či návrh označená ako PETÍCIA, určená orgánom alebo organizáciám verejnej správy (vláda, ministerstvá, obce, samosprávny kraj či iné verejné inštitúcie), ktorou sa podpísaní občania domáhajú (vy)riešenia problému verejného alebo iného spoločného záujmu, teda problému, ktorý sa netýka len jednotlivca, ale širšej množiny ľudí. Podávanie petícií je výkonom ústavného práva, a jej právna regulácia je obsiahnutá v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve.
Môže mať charakter „papierovej“ s fyzickými podpismi na hárkoch alebo elektronickej petície, pri ktorej získavanie podpory prebieha v elektronickej podobe. Ak petíciu podporí aspoň 10 000 osôb, prerokuje ju príslušný orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie SR so zástupcom a petičným výborom. Ak petíciu podporilo najmenej 1000 osôb alebo aspoň 8% osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce, prerokuje ju iný vecne príslušný orgán verejnej moci. Prerokovanie sa nemusí uskutočniť, ak sa petícii vyhovie v celom rozsahu.

Petícia okrem toho môže byť určená Vláde SR, alebo Národnej rade SR. NR SR musí petíciu na svojom zasadnutí prerokovať, ak ju podpísalo najmenej 100 000 občanov. Ak petícia nedosiahla 100 000 podpisov prerokuje ju príslušný výbor NR SR.

Viac sa dozviete v sekcii Občianskeho kompasu [Ako správne spísať petíciu](#) alebo na stránkach Mojapeticia.sk

- b) Verejnou pripomienkou a hromadnou pripomienkou k návrhu zákona: Prostredníctvom portálu SloV-Lex v rámci verejného pripomienkového konania – k tomu pozri viac čast' o Medzirezortnom pripomienkovom konaní.
- c) Verejnou výzvou: chápeme pod ňou neformálnu verejnú výzvu na riešenie nejakého spoločenského verejného problému, ktorá nemá charakter petície, alebo hromadnej pripomienky. Vo viacerých črtách sa môže podobat' petícii (vytvorenie verejného tlaku na orgány verejnej moci, aby sa zaoberali/riešili nejaký spoločenský problém), keďže jej úprava sa nenachádza v nijakom záväznom predpise, jej zámer môže byť širší – napríklad mať podobu verejného apelu na „svedomie“ spoločnosti, či dodržiavanie morálnych pravidiel spoločnosťou. Môže mať tiež formu otvoreného listu, či výzvy. O jej odporúčaných náležitostiach sa môžete dozvedieť na portáli Mojapeticia.sk, v sekcii „Iné verejné výzvy“.

OTÁZKA: Môže prezident vetovať zákon aj opakovane?

ODPOVEĎ: Prezident môže vrátiť zákon po jeho schválení v treťom čítaní len raz, na jeho opätovné schválenie sú ale stanovené prísnejšie podmienky – za zákon musí hlasovať nadpolovičná všetkých poslancov (teda minimálne 76 poslancov) v porovnaní s nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov v pôvodnom schvaľovacom procese. Zvrátiť účinnosť a eventuálne aj platnosť zákona môže následne už len Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR.

OTÁZKA: Ak zákon nebol schválený v niektorom štádiu schvaľovacieho procesu – kedy môže byť opätovne predložený zákon v tej istej veci?

ODPOVEĎ: Ak NR SR návrh zákona odmietne, nový návrh zákona v tej istej veci možno podať najskôr o šesť mesiacov.

OTÁZKA: Sú záväzné aj dôvodové správy a ostatné sprievodné dokumenty legislatívneho procesu? Aký majú význam?

ODPOVEĎ: Aj keď dôvodová správa nemá záväzný charakter, je základným dokumentom vysvetľujúcim dôvody novej právnej úpravy a nemožno opomínať jej objasňujúci význam, o ktorý sa často opiera aj argumentácia v rámci rozhodovacej činnosti súdov. Jej všeobecná časť vysvetľuje základné myšlienky a ciele novej právnej úpravy vo všeobecnej rovine, osobitná časť sa už sústreďuje na jednotlivé ustanovenia a pomáha tak jasnejšiemu a jednotnejšiemu výkladu zákona. Práve v prípade rozporov ohľadom zmyslu jeho ustanovení je dôvodová správa prvým dokumentom, ktorý približuje skutočný zámer zákonodarcu.