**Dôvodová správa**

**A. Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) predkladajú poslanci NR SR z poslaneckého klubu SaS Ondrej Dostál, Anna Zemanová, Ján Oravec, Jarmila Halgašová, Peter Osuský, Peter Cmorej a Ján Benčík.

Navrhuje sa upraviť pravidlá legislatívneho procesu tak, aby sa zvýšila jeho stabilita a predvídateľnosť. Navrhujú sa aj niektoré zlepšenia pravidiel reagujúce na reálne uplatňovanie zákona o rokovacom poriadku.

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala k nastaveniu pravidiel legislatívneho procesu tak, aby stabilita a predvídateľnosť boli imanentnými pre výsledky legislatívneho procesu. Napriek tomu bolo v končiacom sa legislatívnom období schválené veľké množstvo zákonov v skrátenom legislatívnom konaní, pričom nie všetky skrátenia legislatívneho konania boli spôsobené vonkajšími faktormi ako pandémia COVID-19, či agresia Ruska proti Ukrajine. Nepodarilo sa úplne eliminovať ani prax schvaľovania tzv. prílepkov. Preto skupina poslancov NR SR prichádza s návrhom na zmenu zákona o rokovacom poriadku, ktorého schválenie by prispelo k skvalitneniu legislatívneho procesu.

Obmedziť neopodstatnené využívanie inštitútu skráteného legislatívneho konania sa navrhuje prostredníctvom návrhu, aby návrh vlády na skrátené legislatívne konanie povinne posudzoval ústavnoprávny výbor a aby bol tento výbor určený ako gestorský výbor k návrhu na skrátenie legislatívneho konania (bod 10, § 89 nový ods. 4). V súčasnosti sa návrh na skrátené legislatívne konanie prideľuje výboru, ktorý je gestorský z hľadiska vecného zamerania samotného návrhu zákona. Posúdenie naplnenia dôvodov na skrátenie legislatívneho konania má pritom viac charakter právnej ako vecnej otázky, preto je namieste, aby takýto návrh posudzoval vždy aj ústavnoprávny výbor.

Z podobných dôvodov sa navrhuje zakotviť, že ústavnoprávny výbor bude posudzovať, či predložený pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh nemá charakter tzv. prílepku (bod 11, § 94 ods. 3). Zákon o rokovacom poriadku síce už v súčasnosti tzv. prílepky zakazuje, keď v § 94 ods. 3 ustanovuje, že „pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona.“ Ak podaný návrh nespĺňa túto náležitosť, predsedajúci by o ňom v zmysle § 94 ods. 4 zákona o rokovacom poriadku nemal dať hlasovať, avšak ak tak urobí, o návrhu sa hlasuje. Aj v tomto prípade sa preto navrhuje, že ak niektorý z poslancov vysloví pochybnosť, či návrh nie je takýmto prílepkom, mal by ho posúdiť ústavnoprávny výbor.

Návrhom zákona sa navrhujú zo zákona o rokovacom poriadku vypustiť výnimky z niektorých pravidiel týkajúcich sa postupu legislatívneho procesu. Zákon o rokovacom poriadku NR SR stanovuje, že „Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. (§ 83 ods. 4) a že „Ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení (§ 83)“. Obe pravidlá pritom umožňujú výnimku, teda skrátenie lehoty na návrh gestorského výboru alebo spravodajcu. Avšak to, čo by malo byť výnimkou, teda skrátenie lehoty a pristúpenie k hlasovaniu o pozmeňujúcich návrhov pred uplynutím lehoty 48 hodín, resp. postúpenie do tretieho čítania ihneď po schválení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, je úplne bežne uplatňovaným pravidlom, kým to, čo by malo byť pravidlom (dodržiavanie stanovených lehôt pre hlasovanie o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch, resp. odstup medzi schválením pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní a postúpením návrhu zákona do tretieho čítania), sa uplatňuje len celkom výnimočne.

Uvedené pravidlá pritom nie sú samoúčelné. Minimálne 48-hodinový odstup medzi predložením pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu a hlasovaním o ňom má umožniť, aby sa s navrhovanými zmenami mohli oboznámiť poslanci NR SR, ale aj odborná, či laická verejnosť a médiá. Zachovávanie tejto lehoty bráni tomu, aby sa do návrhov zákonov dostávali závažné zmeny prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov netransparentne predložených v druhom čítaní v pléne tesne pred hlasovaním o návrhu zákona. Zmenší sa tým riziko situácií, keď sa verejnosť až po schválení zákona ako celku dozvie, ako pozmeňujúce návrhy boli vlastne predložené.

Zachovanie odstupu medzi schválením pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní a tretím čítaním má zasa zmysel z hľadiska toho, aby poslanci aj verejnosť vedeli, o akej finálnej podobe návrhu zákona sa vlastne hlasuje. Zároveň to najmä pri rozsiahlejších zmenách môže zabrániť schváleniu zákonov s chybami a legislatívno-technickými nedostatkami, čo najmä pri rozsiahlejších, zložitejších a vzájomne nekompatibilných pozmeňujúcich návrhoch hrozí, ak medzi hlasovaním v druhom a treťom čítaní neexistuje žiadny časový odstup. Predchádzanie takýmto chybám a nedostatkom je účelom tretieho konania a ten je ohrozený v prípade, že medzi druhým a tretím čítaním neexistuje žiadny časový odstup.

Vzhľadom na to sa navrhuje vypustiť možnosť skracovania lehoty medzi doručením spoločnej správy výborov alebo informácie spoločného spravodajcu a rokovaním o návrhu zákona v pléne v druhom čítaní (bod 7, § 81 ods. 2), lehoty medzi podaním pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave a hlasovaním o nich (bod 8, § 83 ods. 4) a medzi schválením pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní a rokovaním o návrhu zákona v treťom čítaní (bod 9, § 84 ods. 2). V prípade potreby skracovania lehôt má NR SR možnosť na návrh vlády rozhodnúť o skrátenom legislatívnom konaní, v ktorom sa tieto lehoty neuplatňujú. V prípade štandardného legislatívneho procesu by však mali byť tieto lehoty zachované a nemalo by dochádzať k ich skracovaniu.

K prehľadnosti legislatívneho procesu a väčšej zrozumiteľnosti predkladaných noviel zákonov by mal viesť návrh, aby návrhy noviel zákonov obsahovali ako prílohu aj konsolidované znenie novelizovaných zákonov, alebo aspoň ich novelizovaných častí (bod 4, § 68 ods. 1), z ktorého by bolo zrejmá podoba novelizovaného zákona po schválení novely (s vyznačením zmien).

Navrhuje sa predĺžiť lehota na prerokovanie poslaneckých návrhov zákonov vo výboroch v druhom čítaní z doterajších minimálne 30 dní na minimálne 60 dní. (bod 7, § 74) Kým vládne návrhy zákonov prechádzajú riadnym pripomienkovým konaním, počas ktorého sa s nimi môže oboznámiť verejnosť a vyjadriť svoje pripomienky k navrhovanému zneniu zákona, vo vzťahu k návrhom zákonov, ktoré predkladajú poslanci a výbory, takýto proces chýba. Pripomienkové konanie existuje iba k návrhu stanoviska vlády k poslaneckému návrhu zákona, ktorý postúpil do druhého čítania. Takéto pripomienkové konanie však nie je plnohodnotné, je skrátené, pripomienky nie sú adresované predkladateľovi zákona, ale len príslušnému ministerstvu, neuskutočňujú sa rozporové konania a podobne. Predĺženie lehoty na prerokovanie poslaneckých návrhov zákonov v druhom čítaní vytvorí priestor pre dôkladnejšie posúdenie poslaneckých návrhov zákonov a možnosť ich pripomienkovania zo strany vlády, štátnych inštitúcií, dotknutých subjektov, ako aj verejnosti, rovnako i na verejnú diskusiu o nich.

Ďalšími navrhovanými zmenami obsiahnutými v návrhu zákona sú umožnenie predsedajúcemu zapojiť sa do rozpravy faktickou poznámkou (bod 1, § 23 ods. 2), zrušenie zákazu používania obrazových prezentácií v rozprave (bod 2, § 27 ods. 7), umožnenie prečítania pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v rámci vystúpenia v rozprave, nielen na záver vystúpenia (bod 3, § 29 ods. 1), vypustenie hlasovaní o návrhu predsedu NR SR na pridelenie návrhu zákona výborom, určenie gestorského výboru a určenie lehoty na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, v prípade ak k návrhu predsedu NR SR neboli podané žiadne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy (bod 5, § 71 a bod 6, § 74).

Návrh zákona nebude mať priamy dopad na verejné rozpočty, neprináša nárok na pracovné sily a nemá vplyv na zamestnanosť a tvorbu pracovných miest, na životné prostredie, ani na podnikateľské prostredie, nebude mať ani vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu a ani sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v  súlade s  Ústavou Slovenskej republiky, jej zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**DOLOŽKA  ZLUČITEĽNOSTI**

**právneho predpisu s právom Európskej únie**

**1. Predkladateľ návrhu právneho predpisu:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Ondrej Dostál, Anna Zemanová, Ján Oravec, Jarmila Halgašová, Peter Osuský, Peter Cmorej, Ján Benčík

**2. Názov návrhu právneho predpisu:** Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

**3. Problematika návrhu právneho predpisu:**

* 1. nie je upravená v práve Európskej únie.
  2. nie je obsiahnutá v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že problematika návrhu zákona nie je upravená v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4., 5. a 6.**

**DOLOŽKA VYBRANÝCH VPLYVOV**

**A.1. Názov materiálu:**

Návrh zákona, ktorým sa mení dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| **1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy** |  | x |  |
| **2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia?** |  | x |  |
| **3. Sociálne vplyvy** |  | x |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| **4. Vplyvy na životné prostredie** |  | x |  |
| **5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti** |  | x |  |
| **6. Vplyvy na služby verejnej správy pre občana** |  | x |  |
| **7. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu** |  | x |  |

**\*** Predkladateľ označí znakom x zodpovedajúci vplyv (pozitívny, negatívny, žiadny), ktorý návrh prináša v každej oblasti posudzovania vplyvov. Návrh môže mať v jednej oblasti zároveň pozitívny aj negatívny vplyv, v tom prípade predkladateľ označí obe možnosti. Bližšie vysvetlenie označených vplyvov bude obsahovať analýza vplyvov. Isté vysvetlenie, či bilanciu vplyvov (sumárne zhodnotenie, ktorý vplyv v danej oblasti prevažuje) môže predkladateľ uviesť v poznámke.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I**

**K bodu 1**

Navrhuje sa umožniť predsedajúcemu vystúpiť s faktickou poznámkou bez odovzdania vedenia schôdze inému predsedajúcemu. Podľa súčasného znenia § 23 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku sa predsedajúci nemôže zapojiť do rozpravy inak ako tak, že odovzdá vedenie schôdze inému predsedajúcemu. Uvedené platí nielen pre vystúpenie v rozprave, ale aj pre faktické poznámky. Predsedajúci napriek tomu niekedy komentujú predchádzajúce vystúpenia, čím v podstate porušujú zákon o rokovacom poriadku. Navrhuje sa stanoviť, že aj predsedajúci môže vystúpiť s faktickou poznámkou, a to po normálnom prihlásení sa.

**K bodu 2**

Navrhuje sa zrušiť zákaz používania obrazovej prezentácie pri vystúpení v rozprave. Obrazová prezentácia, najmä tabuľky, grafy, či grafiky môžu dopĺňať vystúpenie v rozprave a robiť ho pre adresátov vystúpenia zrozumiteľnejším. Na zákaz použitia obrazových prezentácií v rozprave, ktorý je obsiahnutý v súčasnom znení § 27 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku, neexistuje žiadny legitímny dôvod.

**K bodu 3**

Navrhuje sa, aby vystupujúci mal možnosť prečítania pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu aj počas vystúpenia v rozprave, nielen na jeho záver. Podľa súčasnej úpravy je vystupujúci povinný najprv uviesť a odôvodniť pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh a na záver vystúpenia ho doslovne prečítať (§ 29 ods. 1). Uvedené súvisí s obmedzením dĺžky rečníckeho času v rozprave, keďže čítanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu bez odôvodnenia sa do vymedzeného času na vystúpenie nezapočítava. V prípade kratších pozmeňujúcich návrhov však nemusí existovať dôvod na takéto obmedzenie a vystupujúci poslanec môže prečítať znenie pozmeňujúceho návrhu v rámci vymedzeného času a následne ho odôvodniť, čo môže byť na prospech zrozumiteľnosti návrhu pre adresátov vystúpenia.

**K bodu 4**

Navrhuje sa v § 68 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku ustanoviť povinnosť predkladania informatívneho konsolidovaného znenia zákona pri návrhu novely zákona. Takáto povinnosť existuje pri návrhoch zákonov v rámci medzirezortného pripomienkového konania, nie je však stanovená vo vzťahu k návrhom zákonov, o ktorých sa rokuje v NR SR. Konsolidované znenie zákona pritom zvyšuje zrozumiteľnosť navrhovaných zmien zákona pre všetkých, ktorí sa s návrhom zákona oboznamujú. Navrhuje sa, aby informatívne konsolidované znenie bolo možné predložiť buď vo forme celého novelizovaného zákona s vyznačením zmien, alebo vo forme novelou dotknutých ustanovení (napr. paragrafov) s vyznačením zmien.

**K bodu 5**

Navrhuje sa v § 71 ustanoviť, že predseda NR SR okrem návrhu prideliť návrh zákona výborom a určiť gestorský výbor, navrhuje aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, čo už podľa platnej úpravy vyplýva zo znenia § 74 a reálne sa takto postupuje. Súčasne sa pre tento návrh zavádza legislatívna skratka „návrh predsedu národnej rady“, ktorá sa používa v navrhovanom novom znení § 74.

**K bodu 6**

Navrhuje sa nahradiť § 74 novým znením, ktoré v porovnaní s doterajšou právnou úpravou prináša dve zmeny.

Ako prvé sa navrhuje predĺžiť lehotu na prerokovanie návrhu zákona, ktorý podal výbor alebo poslanci, v druhom čítaní z 30 na 60 dní. Kým vládne návrhy zákonov prechádzajú štandardným medzirezortným pripomienkovým konaním pred ich schválením vo vláde a predložením do NR SR, uvedené neplatí vo vzťahu k návrhom zákonov, ktoré predkladajú výbory a poslanci. Vzhľadom na to sa navrhuje predĺžiť lehotu na ich prerokovanie v druhom čítaní, čo vytvorí priestor pre širšie oboznámenie sa verejnosti s návrhmi zákonov predkladaných poslancami a výbormi, ako aj na vyjadrenie názoru na ne. Vo vzťahu k návrhom zákonov, ktoré predkladajú výbory a poslanci, sa neuskutočňuje štandardné pripomienkové konanie, skrátené pripomienkové konanie sa koná iba k návrhu stanoviska vlády k takémuto návrhu zákona, ktorý postúpil do druhého čítania. Predĺženie lehoty na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní umožní predĺžiť aj lehotu na pripomienkové konanie k návrhu stanoviska vlády. Predpokladá sa, že druhé čítanie o poslaneckých návrhoch zákonov by sa vzhľadom na predĺženie lehoty na rokovanie výborov nekonalo na bezprostredne nasledujúcej riadnej schôdzi NR SR, ale až na tej ďalšej. A vo výboroch by poslanecké návrhy boli prerokované až po skončení pripomienkového konania k návrhu stanoviska vlády, ako aj po schválení stanoviska vlády. Vo vzťahu k vládnym návrhom zákonov sa navrhuje ponechať doterajšia minimálne 30-dňová lehota na ich prerokovanie vo výboroch.

Ako druhé sa navrhuje, aby sa po rozhodnutí národnej rady o prerokovaní návrhu zákona v druhom čítaní, nehlasovalo o návrhu predsedu národnej rady na pridelenie návrhu zákona výborom, o určení gestorského výboru a o lehotách na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch v prípade, ak k návrhu predsedu národnej rady neboli podané žiadne pozmeňujúce, ani doplňujúce návrhy. V takomto prípade sa bude postupovať podľa návrhu predsedu národnej rady. Osobitné hlasovanie by sa uskutočnilo iba v prípade, že k návrhu predsedu národnej rady boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, napr. na určenie ďalších výborov, v ktorých má byť návrh zákona prerokovaný, alebo na zmenu gestorského výboru, či lehoty na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch. V takom prípade sa bude hlasovať o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch a po ich schválení aj o návrhu predsedu národnej rady ako o celku v zmysle schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Pravidlo, že ak nebude schválené uznesenie, postupuje sa podľa pôvodného návrhu predsedu národnej rady, ostáva zachované. Rovnako požiadavka na povinné pridelenie návrhu zákona ústavnoprávnemu výboru. Dôvodom navrhovanej zmeny je, že až na niekoľko výnimiek, poslanci akceptujú návrh predsedu národnej rady na pridelenie návrhu zákona výborom, vrátane určenia gestorského výboru a lehoty na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, nepodávajú k návrhu predsedu národnej rady žiadne pozmeňujúce ani doplňujúce návrhy a aj v prípade, že návrh predsedu národnej rady nie je schválený, postupuje sa podľa neho (súčasné znenie § 74 ods. 3). V takomto prípade má hlasovanie o návrhu predsedu národnej rady v podstate čisto formálny charakter. Preto sa navrhuje vypustiť a požiadavka hlasovania sa obmedzí iba na situácie, keď je k návrhu predsedu národnej rady podaný pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh.

**K bodu 7**

Navrhuje sa vypustiť zo zákona možnosť skrátiť lehotu pre prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní v pléne skôr ako 48 hodín po doručení spoločnej správy výborov alebo informácie spoločného spravodajcu (§ 81 ods. 2). Uvedená správa alebo informácia zvyknú obsahovať pozmeňujúce návrhy. Vypustením možnosti skrátenia lehoty sa zabezpečí dostatočný čas na oboznámenie sa poslancov aj verejnosti s navrhovanými pozmeňujúcimi návrhmi.

**K bodu 8**

Navrhuje sa vypustiť zo zákona možnosť skrátiť lehotu na hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch najskôr 48 hodín po ich predložení v rozprave (§ 83 ods. 4). Vypustením možnosti skrátenia lehoty sa zabezpečí dostatočný čas na oboznámenie sa poslancov aj verejnosti s navrhovanými pozmeňujúci návrhmi.

**K bodu 9**

Navrhuje sa vypustenie možnosti skrátenia lehoty na konanie tretieho čítania v prípade, že boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy. Podľa súčasnej úpravy (§ 84 ods. 2) sa v takom prípade koná tretie čítanie najskôr na druhý deň, túto lehotu však NR SR na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu môže skrátiť. Okrem vypustenia možnosti skrátenia tejto lehoty sa navrhuje, aby sa lehota najskôr na druhý deň nahradila lehotou najskôr 24 hodín po schválení pozmeňujúcich návrhov. Uvedené umožní poslancom aj verejnosti oboznámiť sa s finálnym znením návrhu zákona po zapracovaní schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

**K bodu 10**

Navrhuje sa, aby bol návrh na skrátenie legislatívneho konania k návrhu zákona vždy pridelený aj ústavnoprávnemu výboru a zároveň, aby bol tento výbor určený ako gestorský výbor k návrhu na skrátenie legislatívneho konania o návrhu zákona (doplnenie nového ods. 4 v § 89). Vo vzťahu k návrhu na skrátenie legislatívneho konania ide viac o posúdenie splnenia zákonných podmienok vymedzených v zákone o rokovacom poriadku, teda o právnu otázku, ako o vecné posúdenie návrhu zákona, preto sa navrhuje, aby sa k veci vyjadril ústavnoprávny výbor.

**K bodu 11**

Navrhuje sa, aby sa v prípade pochybnosti, či predložený pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh nie je tzv. prílepkom, zaoberal týmto pozmeňujúcim, či doplňujúcim návrhom ústavnoprávny výbor. Zákon o rokovacom poriadku, síce zakazuje pri prerokúvaní návrhu zákona doplňujúce návrhy, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona (§ 94 ods. 3), neobsahuje však mechanizmus posúdenia, či doplňujúci návrh má takýto charakter.

**K čl. II**

Navrhuje sa stanoviť účinnosť zákona na začiatok nasledujúceho volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, teda na 1. októbra 2023.