

Autorský kolektív RÚZ

2022

**Porovnanie zmien vo vybraných  
zákonoch pozmenených a prijatých v NR  
SR vs. vládnych návrhov zákonov v  
rokoch 2017 až 2022**

REPUBLIKOVÁ ÚNIA  
**RÚZ**  
ZAMESTNÁVATEĽOV

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

## NÁRODNÝ PROJEKT

# Podpora kvality sociálneho dialógu

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 07/2018 – 05/2023

ITMS projektu: 312031V749

Autorský kolektív RÚZ

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera (Republiková únia zamestnávateľov). Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.

## OBSAH

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK .....	8
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK .....	9
ÚVOD .....	11
1. LEGISLATÍVNY PROCES A JEHO VÝZNAM Z HLÁDISKA ZÁUJMOV PODNIKATEĽOV .....	14
1.1. Štádia legislatívneho procesu pri vládnom návrhu zákona .....	14
1.1.1. Vypracovanie a pripomienkovanie vládneho návrhu zákona .....	14
1.1.2. Schvaľovanie návrhu zákona vládou SR .....	17
1.1.3. Prerokovanie návrhu zákona v Národnej rade SR .....	17
1.2. Význam a riziká poslaneckých návrhov zákonov a pozmeňovacích alebo doplňujúcich návrhov prijímaných v NR SR .....	20
1.2.1. Poslanecké návrhy zákonov .....	20
1.2.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov .....	26
1.3. Právna úprava možnosti zásahov poslancov do konečných znení zákonov a participácia verejnosti na návrhoch zákonov na úrovni parlamentu vo vybraných krajinách. ....	37
1.3.1. Česká republika .....	37
1.3.2. Francúzsko .....	40
1.3.3. Fínsko .....	41
1.3.4. Lotyšsko .....	41
1.3.5. Švajčiarsko .....	43

1.3.6.	Pozmeňovacie návrhy v Európskom parlamente.....	44
2.	IDENTIFIKÁCIA VÝZNAMNÝCH VLÁDNYCH NÁVRHOV ZÁKONOV S VPLYVOM NA PODNIKATEĽSKÉ PROSTREDIE A ŠTATISTIKY PODÁVANIA POSLANECKÝCH POZMEŇUJÚCICH A DOPLŇUJÚCICH NÁVRHOV .....	48
2.1.	Vybrané schválené zákony s vplyvom na podnikateľské prostredie a ich stručný popis .....	49
2.2.	Štatistiky podávania pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov zo strany poslancov parlamentu vo vybraných návrhoch zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie.....	81
3.	POROVNANIE A ANALÝZA IDENTIFIKOVANÝCH ROZDIELOV VLÁDNEHO NÁVRHU ZÁKONA A PARLAMENTOM SCHVÁLENEJ VERZIE VO VYBRANÝCH ZÁKONOCH .....	86
3.1.	Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.....	86
3.1.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	86
3.1.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	87
3.1.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	89
3.1.4.	Zmeny po predložení dodatočného poslaneckého návrhu, ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce .....	92
3.2.	Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona o osobitnom odvode obchodných reťazcov .....	96
3.2.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	96
3.2.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	98

3.2.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	100
3.3.	Návrh zákona o hazardných hrách a zákon č. 287/2020 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov .....	101
3.3.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	101
3.3.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	102
3.3.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	104
3.4.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony....	107
3.4.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	107
3.4.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	108
3.4.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	109
3.5.	Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov .....	111
3.5.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	111
3.5.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	112
3.5.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	113

3.6.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov.....	114
3.6.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	114
3.6.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	116
3.6.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	118
3.7.	Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov .....	120
3.7.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	120
3.7.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	121
3.7.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	124
3.8.	Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony .....	126
3.8.1.	Stručný popis vládneho návrhu zákona .....	126
3.8.2.	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR .....	127
3.8.3.	Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov .....	131
4.	MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE.....	134
5.	NÁVRHY A ODPORÚČANIA.....	146
	ZÁVER .....	152
	ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV.....	155

## ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Prehľad počtu podaných pozmeňovacích návrhov vybraných krajín v Európskom parlamente .....	46
Tabuľka 2: Zoznam vybraných zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie schválených v období od roku 2017 do začiatku roka 2022 .....	49
Tabuľka 3: Zoznam vybraných zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie z hľadiska počtu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zákonov .....	85
Tabuľka 4: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov .....	87
Tabuľka 5: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov .....	98
Tabuľka 6: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov .....	108
Tabuľka 7: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov .....	117
Tabuľka 8: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov .....	129
Graf 1: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov za obdobie 2017 – 2022 .....	81
Graf 2: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom za obdobie 2017 - 2021 .....	82
Graf 3: Priemerná doba zverejňovania poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov pri vybraných zákonoch pred II. čítaním .....	83
Graf 4: Zverejňovanie poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom v období 2017 - 2021 .....	84



## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

ČR – Česká republika

EÚ – Európska únia

SR – Slovenská republika

a pod. – a podobne

atď. – a tak ďalej

CLR – Centrum lepšej regulácie

EHP – Európsky hospodársky priestor

EK – Európska komisia

EP – Európsky parlament

FO – fyzická osoba

MK SR – Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky

MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

MPK – medzirezortné pripomienkové konanie

MPRV SR – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

MSP – malé a stredné podniky

MVO – mimovládne organizácie

NBS – Národná banka Slovenska

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

OKS – organizácie kolektívnej správy

OR SR – Obchodný register Slovenskej republiky

OZV – organizácie zodpovednosti výrobcov

PO – právnická osoba

PPK – predbežné pripomienkové konanie

PVV – Programové vyhlásenie vlády

PZS – pracovná zdravotná služba

resp. – respektíve

RIA – Regulatory Impact Assessment

SBA – Slovak Business Agency

Slov-lex – elektronická zbierka zákonov

ŠÚ SR – Štatistický úrad Slovenskej republiky

tzv. – takzvaný

ÚVO – Úrad pre verejné obstarávanie

ÚOOÚ – Úrad na ochranu osobných údajov

ÚOŠS – ústredný orgán štátnej správy

VÚC – vyšší územný celok

VZN – všeobecne záväzné nariadenie

## ÚVOD

Stabilný a predvídateľný právny poriadok bol jedným z cieľov vlády SR v rokoch 2016 – 2020, v rámci čoho konštatovala, že *„Dosiachnutie tohto cieľa je možné aj prostredníctvom úzkej súčinnosti s tými, ktorých sa regulácia priamo týka, ako aj participáciou širokej odbornej verejnosti. Vláda bude naďalej skvalitňovať podmienky pre možnosť všetkých subjektov participovať na normotvorbe včasným, predbežným informovaním o pripravovaných právnych úpravách. V tejto súvislosti bude vláda presadzovať, aby aj poslanecké návrhy zákonov boli v druhom čítaní prerokúvané v rámci širokého medzirezortného pripomienkového konania za účasti verejnosti.“*

V poslednom Programovom vyhlásení vlády na roky 2021 – 2024 nová vláda sľubuje, že sa *„zasadí za posilnenie stability a predvídateľnosti právneho poriadku, najmä v záujme zlepšenia postavenia občanov a kvality podnikateľského prostredia.“* V rámci toho vláda *„zabezpečí, aby nedochádzalo k prijímaniu všeobecne záväzných právnych predpisov bez ich náležitého prerokovania, osobitne s dotknutými subjektmi a verejnosťou, a to najmä tým, že sa zasadí o to, aby sa neodôvodňovane neobchádzalo medzirezortné pripomienkové konanie“,* a *„zabezpečí dodržiavanie zákazu nepriamych novelizácií právnych predpisov a obsahovo nesúvisiacich novelizácií právnych predpisov (tzv. prílepkov).“*

Aj napriek uvedeným sľubom tak odborná, ako aj laická spoločnosť dlhodobo vníma prípady obchádzania štandardného legislatívneho procesu. Ide o prípady neprimerane častého predkladania návrhov zákonov prostredníctvom tzv. skráteného legislatívneho procesu, ale najmä o zvyšujúce sa čísla návrhov zákonov predkladaných zo strany poslancov, a to aj v prípade, že sa jedná o dôležité právne predpisy z oblasti pracovného práva, finančnej oblasti alebo predpisy s významným finančným dopadom na niektorú zo skupín obyvateľstva. Jedná sa o priame poslanecké návrhy zákonov, ktoré poslanci predkladajú v parlamente bez predchádzajúcej diskusie a vypočutia si odborných či praktických pripomienok zo strany verejnosti a dotknutých subjektov, kedy v rámci legislatívneho procesu odpadá tzv. pripomienkové konanie – predbežné, ako aj medzirezortné – v rámci ktorého má verejnosť

možnosť zapojiť sa do procesu a cez svoje pripomienky ovplyvňovať obsah a smerovanie návrhu zákona. Okrem poslaneckých návrhov zákonov sa však možno čoraz častejšie stretnúť s predkladaním pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v II. čítaní v pléne Národnej rady SR, kedy je pôvodný návrh predstavený niektorým z ministerstiev alebo niektorým z iných ústredných orgánov štátnej správy (vládou SR) a kedy sa pôvodný zámer zákona zmení alebo doplní o ustanovenia, ktoré zásadným spôsobom menia filozofiu vládou predstaveného návrhu zákona. Napokon ako formu obchádzania štandardného legislatívneho procesu možno považovať aj v programovom vyhlásení priamo spomínaný prípad tzv. „prílepkov“, kedy sa prostredníctvom pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu v parlamente popri predstavenom návrhu zákona novelizuje súčasne iný, často dokonca zásadnejší právny predpis. Okrem toho, že uvedený postup je v rozpore so sľubom avizovaným v poslednom programovom vyhlásení vlády, je takýto postup súčasne v rozpore s predpisom upravujúcim postup poslancov v Národnej rade SR – zákonom č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

V predmetnej práci s názvom Porovnanie zmien vo vybraných zákonoch pozmenených a prijatých v NR SR vs. vládnych návrhov zákonov v rokoch 2017 až 2022 bude hlavným cieľom predstavenie zásadných zmien, k prijatiu ktorých došlo na pôde parlamentu mimo vládou predstaveného návrhu, a analýza týchto zmien z hľadiska dopadov na podnikateľské subjekty na Slovensku a objektívne posúdenie nutnosti ich zapracovania do konečnej podoby zákona. Analyzované bude obdobie od začiatku roka 2017 do začiatku roka 2022, t. j. obdobie, v rámci ktorého sa vystriedali vlády a v rámci ktorého budú skúmané aj avizované plány a sľuby predstavené v jednotlivých programových vyhláseniach.

Prvá kapitola bude zameraná na stručný popis procesu tvorby a schvaľovania zákonov v podmienkach Slovenskej republiky vrátane možností ovplyvňovania jeho obsahu zo strany poslancov parlamentu z pohľadu výhod a rizík s tým spojených.

Druhá kapitola bude obsahovať identifikáciu najvýznamnejších právnych predpisov z hľadiska vplyvov na podnikateľské prostredie naprieč sledovaným obdobím, pričom na ňu bude nadväzovať tretia kapitola, ktorej podstatou bude porovnanie a následná analýza zmien, ktoré sa stali súčasťou parlamentom schválených verzií zákonov oproti vládou predstaveným návrhom.

Súčasťou analýzy bude aj štatistika počtu podaných poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov vrátane zhrnutia všetkých zistených relevantných povinností a ich zmien za sledované obdobie a súhrn návrhov odporúčaní na zmeny v postupe vypracovávaní a prijímania zákonov v podmienkach Slovenskej republiky tak, aby boli rešpektované práva a záujmy jednotlivých skupín obyvateľstva, práva ich zvolených zástupcov v parlamente – poslancov, za súčasného rešpektovania povinností uložených inými zákonmi a sľubov, ktoré svojim voličom dali v programovom vyhlásení.

## 1. LEGISLATÍVNY PROCES A JEHO VÝZNAM Z HĽADISKA ZÁUJMOV PODNIKATEĽOV

Tvorba a schvaľovanie zákonov by mali v každom prípade podliehať pravidlám transparentného a jednoznačného procesu. Podnikatelia v zmysle slovenského právneho poriadku majú byť naprieč celým procesom oboznamovaní s návrhmi zákonov a s ich každou prípadnou úpravou za účelom dosiahnutia princípu predvídateľnosti práva. V rámci legislatívneho procesu je primárne dôležitá znalosť možnosti ovplyvňovania zákonov s cieľom vhodného a skorého zapracovania ich realizovateľných požiadaviek. Takýmto spôsobom sa v krajine zabezpečí, že v rozumnej miere budú v návrhu zákona zapracované záujmy každej skupiny obyvateľstva, ktorá prejaví ochotu participovať na jeho tvorbe. Miestom, kde však môže dôjsť k zmene predstavujúcej zásadný zásah do obsahu znenia zákona bez možnosti diskusie je Národná rada Slovenskej republiky, a to v podobe tzv. pozmeňujúcich návrhov zo strany poslancov. Preto by takýto zásah do návrhu zákona predloženého zo strany vlády SR mal byť primárne výnimkou využívanou len výnimočne a v nevyhnutnom prípade.

### 1.1. Štádia legislatívneho procesu pri vládnom návrhu zákona

Ústavodarným a zákonodarným orgánom na Slovensku je NR SR, pričom návrhy zákonov môžu predkladať:

- a) vláda SR,
- b) poslanci NR SR,
- c) výbory NR SR.

#### 1.1.1. Vypracovanie a pripomienkovanie vládneho návrhu zákona

Vláda SR ako taká nevypracúva návrhy zákonov, vypracováva ich príslušné ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy (napr. ŠÚ SR, ÚVO, ÚOOÚ a pod.). Ministerstvo, resp. iný ÚOŠS je tu v pozícii tzv. predkladateľa. Vláda SR sa potom v rámci legislatívneho procesu zaoberá návrhom zákona na rokovaní a rozhoduje o tom, či návrh zákona posunie do ďalšieho

legislatívneho procesu. Ak návrh zákona predložený predkladateľom schváli, resp. schváli s pripomienkami, hovoríme o vládnom návrhu zákona.

Ešte pred rokovaním vlády je v zmysle legislatívnych pravidiel tvorby zákonov a Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov návrh zákona, resp. návrh na jeho novelu predložiť pred rokovaním vlády SR podnikateľským subjektom, resp. organizáciám združujúcim jednotlivých podnikateľov na tzv. konzultácie, ak sa v danom prípade konštatujú vplyvy návrhu na podnikateľské prostredie. O potrebe uskutočniť konzultácie s podnikateľskými subjektmi rozhoduje MH SR, pričom predkladateľ by mal na konzultácie dotknuté podnikateľské subjekty prizvať iniciatívne, resp. zabezpečiť možnosť účasti čo najväčšieho okruhu podnikateľov alebo združení, ktorí sa na konzultácie prihlásili sami, a to na základe tzv. predbežnej informácie obsahujúcej základný zámer návrhu zverejnenej zo strany predkladateľa na portáli Slov-lex.

Ďalším štádiom, ktorým návrh vládneho zákona musí prejsť, ak predkladateľ identifikoval aspoň jeden z viacerých vybraných vplyvov<sup>1</sup>, je predbežné pripomienkové konanie.

V PPK musí ísť o konečnú verziu materiálu, ktorá už prešla kompletným schvaľovacím procesom v rámci rezortu. V tejto fáze sa členovia Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „Komisia“) vyjadrujú len k vypracovaniu Doložky vybraných vplyvov (ďalej len „doložka“) a k vypracovaniu jednotlivých analýz vplyvov, pričom výsledné stanovisko Komisie spolu s vyhodnotením pripomienok uvádza predkladateľ v doložke. Ku každému identifikovanému vplyvu je predkladateľ povinný vypracovať príslušnú analýzu, pričom ku kvalite vypracovania analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie sa vyjadruje CLR, ktoré funguje ako samostatný odbor v rámci SBA. Súčasťou analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie je tzv. Test MSP. O potrebe jeho vykonania rozhoduje MH SR, vykonáva ho SBA<sup>2</sup> v spolupráci s predkladateľom a jeho súčasťou

<sup>1</sup>Vplyv na podnikateľské prostredie, životné prostredie, sociálne vplyvy a pod.

<sup>2</sup>V rámci SBA ho vykonáva Centrum lepšej regulácie.

je identifikácia a vyčíslenie nákladov predmetnej regulácie s významným vplyvom na podnikateľské prostredie. Test MSP<sup>3</sup> teda slúži na vyhodnotenie postupu a výsledku merania vplyvu predkladateľom navrhovanej legislatívy na MSP, ako aj na vyhodnotenie alternatívnych riešení k týmto návrhom.

Test MSP pozostáva zo 4 fáz:

- a) konzultácia so zástupcami MSP;
- b) predbežné posúdenie pravdepodobne ovplyvnených podnikateľských subjektov;
- c) meranie vplyvu regulácie na MSP;
- d) posúdenie alternatívnych možností a zmierňujúcich opatrení pre MSP.

PPK končí vydaním a zaslaním stanoviska Komisie. Stanovisko Komisie môže byť súhlasné, súhlasné s návrhom na dopracovanie alebo nesúhlasné, pričom nesúhlasné stanovisko neznamená zastavenie ďalšieho legislatívneho procesu. Má len informatívny charakter a je podkladom pre rozhodovanie vlády SR o ďalšom postupe návrhu.

Nasledujúcim štádiom legislatívneho procesu je MPK. Ako vyplýva už z názvu, v tejto etape tvorby právneho predpisu sa k návrhu môžu verejne vyjadriť ostatné ministerstvá, štátne či neštátne inštitúcie, zamestnávateľské organizácie, podnikatelia či občania – jednotlivci. Predkladateľ nemusí pripomienky do návrhu zákona zapracovať, musí sa však s každou pripomienkou uplatnenou k návrhu vyrovnáť, vyhodnotiť a svoje rozhodnutie odôvodniť, aj keď konkrétnu pripomienku neakceptuje.

Dôležitou časťou legislatívneho procesu je aj tzv. záverečné posúdenie. Jeho účelom je zabezpečiť zákonom garantovanú transparentnosť procesu, a to v zmysle, že ak predkladateľ nedodrží niektorú z lehôt určenú na vyjadrenie sa zo strany verejnosti, správne nevyhodnotí niektoré vplyvy návrhu, resp. opomenie návrh predložiť do PPK a prejde automaticky

---

<sup>3</sup>Podrobný postup vykonania Testu MSP je súčasťou Metodického postupu pre analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie. Výsledky Testu MSP tvoria prílohu k Analýze vplyvov na podnikateľské prostredie, ktorá materiál sprevádza pri prerokovaní vládou SR i NR SR a jej výbormi.



k predloženiu návrhu do MPK, resp. ak sú počas MPK vznesené zásadné pripomienky k vyznačeniu vplyvov, návrh bude súčasťou vyššie uvedeného záverečného posúdenia, kde zo strany kompetentných subjektov dôjde ku kontrole dodržania všetkých bodov v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

Po vyrovnaní sa s pripomienkami z MPK sa návrh predkladá pred Legislatívnu radu vlády SR, ktorá k návrhu zákona predkladá svoje stanovisko. Legislatívna rada vlády SR je poradným a koordinačným orgánom vlády SR v oblasti legislatív, ktorej hlavnou úlohou je dohliadať na to, že pri tvorbe zákona boli dodržané všetky legislatívne pravidlá. Po tom, čo konštatuje ich dodržanie, vydáva stanovisko, v ktorom odporúča vláde schválenie zákona.

Podľa obsahu zákona, a to predovšetkým v prípade, že sa návrh zaoberá dôležitými hospodárskymi, sociálnymi, pracovnými či mzdovými podmienkami, podmienkami zamestnávania a podmienkami podnikania, zaujme stanovisko aj Hospodárska a sociálna rada SR, ktorá je konzultačný a dohodovací orgán vlády SR a sociálnych partnerov<sup>4</sup> na celoštátnej úrovni. Jej stanovisko má pre vládu SR taktiež len odporúčací charakter.

### **1.1.2. Schvaľovanie návrhu zákona vládou SR**

Napokon sa návrhom zákona zaoberá vláda SR. Vláda SR prijíma svoje rozhodnutia uznesením, pričom návrhy zákonov schvaľuje v znení, v akom sú predložené alebo ich schvaľuje s pripomienkami. Zákon následne predseda vlády odosiela na prerokovanie v NR SR.

### **1.1.3. Prerokovanie návrhu zákona v Národnej rade SR**

NR SR rokuje o návrhu zákona v prvom, druhom a treťom čítaní a na záver hlasuje o návrhu zákona ako o celku.

V I. čítaní predkladateľ uvedie návrh zákona. Následne sa koná tzv. všeobecná rozprava, kedy sa k návrhu zákona vyjadrujú jednotliví poslanci - tí sa môžu, ale nemusia k návrhu zákona

---

<sup>4</sup> Sociálnymi partnermi sú zamestnanci a zamestnávateľia zastúpení príslušnými organizáciami.

vyjadriť. V tomto štádiu sa však nemôžu predkladať návrhy na zmeny. Ak sa NR SR po prvom čítaní uznesie tak, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní, prideli ho výborom NR SR.

Rokovania výborov patria už do etapy druhého čítania. Výbory sú zložené z poslancov NR SR, a to spravidla podľa ich špecializácie. Návrh zákona je vždy pridelený Ústavnoprávnemu výboru a ďalším výborom podľa obsahu zákona (napr. Výboru pre financie a rozpočet, ak sa jedná o zákony z oblasti daní). Každý výbor následne zaujme stanoviská, z ktorých na záver vypracuje spoločnú správu tzv. gestorský výbor, ktorý o návrhu rokuje ako posledný. Uznesenia jednotlivých výborov a spoločná správa spravidla obsahujú:

- pozmeňujúce a doplňujúce návrhy a ich odôvodnenia
- odporúčanie/neodporúčanie NR SR návrh zákona schváliť.

V II. čítaní už poslanci môžu podávať svoje pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Návrhy sa podávajú v rozprave na schôdzi NR SR. Na podanie takéhoto návrhu je však potrebné získať podporu aspoň 15 poslancov. Súhlas poslanec vyjadruje svojím podpisom pod písomný a odôvodnený pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh. Platí, že ak poslanec zoberie svoj súhlas späť pred hlasovaním o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch, čo má za následok, že chýba potrebný počet poslancov, považuje sa pozmeňujúci a doplňujúci návrh za vzatý späť. Podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sa zverejňujú na webovom sídle NR SR.

Po skončení rozpravy sa hlasuje o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch zo spoločnej správy a o poslaneckých návrhoch. V druhom čítaní je možné podať niektorý z uvedených návrhov:

- vrátiť návrh zákona na dopracovanie alebo
- odložiť rokovanie o ňom, alebo
- nepokračovať v rokovaní o ňom. V tomto prípade sa najskôr hlasuje o tomto návrhu.

Ak však boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o rozdaných návrhoch podaných na schôdzi NR SR sa koná podľa ustanovenia § 84 ods. 2 prvej vety Rokovacieho poriadku NR SR najskôr na druhý deň po ich rozdaní.

Ak k návrhu zákona neboli schválené, resp. neboli predložené nijaké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, pristúpi sa v treťom čítaní k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku. V opačnom prípade sa hlasovanie môže konať najskôr na druhý deň po ich schválení. Skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne NR SR bez rozpravy.

V III. čítaní môže následne poslanec navrhnúť len opravu legislatívno-technických chýb a jazykových chýb. Je možné iniciovať aj opakované druhé čítanie, avšak návrh musí predložiť najmenej 30 poslancov. Výsledkom tretieho čítania je hlasovanie o návrhu zákona ako o celku, pričom ho NR SR prijme alebo odmietne.

V praxi však nie je výnimkou, ak II. čítanie, III. čítanie a hlasovanie o návrhu zákona ako o celku prebehne v jeden deň, a to aj v prípade vážnych zmien, ako sú napr. daňové zákony či zákony majúce často až niekoľkotisícové finančné vplyvy na podnikateľské subjekty. Ako príklad možno uviesť opäť novelu zákona o cestovnom ruchu, ktorú v roku 2018 predložili ako návrh priamo poslanci NR SR, pričom rokovania o novele zavádzajúcej do slovenského právneho poriadku inštitút príspevku na rekreáciu v druhom a treťom čítaní, ako aj hlasovanie o nej sa uskutočnili v jeden deň, a to 23. októbra 2018. V takomto prípade ide primárne o porušenie predmetného ustanovenia zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Rokovací poriadok NR SR“), ale aj o porušenie princípu transparentnosti v procese tvorby a schvaľovania zákonov.

Čo sa týka záverečného kroku pri prijímaní zákonov, tak prijatý návrh zákona podpisuje predseda NR SR, prezident SR a predseda vlády. Svojimi podpismi najvyšší ústavní činitelia autorizujú znenie zákona.

## **1.2. Význam a riziká poslaneckých návrhov zákonov a pozmeňovacích alebo doplnujúcich návrhov prijímaných v NR SR**

### **1.2.1. Poslanecké návrhy zákonov**

Návrh zákona môžu okrem vlády predkladať výbory a poslanci NR SR (tak poslanci - jednotlivci, ako aj skupiny poslancov). Tvorbu právnych predpisov poslancami a výbormi upravuje Rokovací poriadok NR SR a legislatívne pravidlá tvorby zákonov.

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

Návrh zákona vypracovaný poslancami, resp. výborom sa považuje za podaný, ak bol doručený predsedovi NR SR cez podateľňu kancelárie v počte piatich podpísaných výtlačkov.

Ak návrh zákona podajú výbory alebo poslanec a ak návrh zákona spĺňa ustanovené náležitosti, predseda NR SR doručí návrh zákona vláde a požiada ju o zaujatie stanoviska v lehote do 30 dní. Vláda zašle stanovisko predsedovi NR SR. Ak vláda v 30-dňovej lehote nezaujme stanovisko, rokuje sa o návrhu zákona aj bez tohto stanoviska. Stanovisko vlády má v prípade návrhov zákonov, ktoré pochádzajú z parlamentu, len odporúčací charakter, nie je teda pre poslancov záväzná a je len na nich, ako ho zohľadnia pri svojom rozhodovaní. Je však dôležité, že politické subjekty, ktoré tvoria vládu, majú zvyčajne v parlamente väčšinu, a je teda možné predpokladať, že členovia rovnakej politickej strany budú v zásadných veciach prezentovať rovnaký názor.

Všetky materiály, ktoré idú na vládu sa zverejňujú na portáli Slov-lex, a teda aj poslanecké návrhy zákonov či návrhy výborov, a tak sa k týmto návrhom môže dostať v predstihu aj verejnosť.

Návrh zákona sa ďalej prerokováva v NR SR v troch čítaniach.

Čo sa týka pripomienok zo strany verejnosti a možnosti zasiahnuť do podoby poslaneckého návrhu zákona, v prípade poslaneckých návrhov zákonov nie je jednoduché ovplyvniť jeho znenie a namietat' jeho obsah. Ak má verejnosť záujem meniť zákon navrhovaný poslancom, hypoteticky je to možné niektorým z uvedených spôsobov:

- a) získať kontakt na poslanca v pozícii predkladateľa. Je to možné prostredníctvom výborov (a ich tajomníkov), cez poslanecký klub (a jeho asistentov) alebo priamo cez kanceláriu poslanca. Kontakt je možné získať aj cez sekretariát politickej strany. Menný zoznam poslancov vrátane informácie o bydlisku, dátume narodenia a členstve v politickej strane doplnený fotografiami možno nájsť na webovej stránke [www.nrsr.sk](http://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;
- b) osloviť poslanca s potrebou prijatia zákona či s pripomienkami k návrhu zákona, ktorý sa prerokúva, ako aj vlastným návrhom zákona. Svoje návrhy sa môže pokúsiť prezentovať aj v poslaneckom klube;
- c) pripraviť vlastný návrh zákona prípadne aspoň jeho zámer (zásady) a s takýmto návrhom zákona môžu potom osloviť poslancov, ktorí sú ochotní si ho osvojiť a prezentovať ho v parlamente ako svoj návrh.

Všetky uvedené spôsoby sú však z praktického hľadiska len veľmi ťažko realizovateľné a najjednoduchším riešením je zabezpečiť, aby čo najväčšie množstvo zásadných otázok prechádzalo cez klasický legislatívny proces, kde sa v procese tvorby zákona s priamou či nepriamou účasťou verejnosti priamo počíta.

Vo všeobecnosti platí, že poslanci majú v zmysle zákona č. 460/1992 Zb. Ústava SR (ďalej len „Ústava SR“) právo predkladať či zasahovať do návrhov zákonov a toto právo im nemožno odoprieť. NR SR, ktorá je tvorená poslancami volenými občanmi SR, je v zmysle Ústavy SR jediným zákonodarným orgánom SR. Na druhej strane vplyv poslaneckých návrhov zákonov je často významný a nie vždy tento vplyv možno hodnotiť pozitívne. Preto sa stále častejšie

objavuje zo strany vládnych koalícií prísľub záväzne upraviť spôsob, akým svoje návrhy predkladajú a spôsob, akým sa tieto návrhy schvaľujú.

Ako prvé by sa malo zabezpečiť povinné pripomienkovanie poslaneckých návrhov, a teda v danom prípade ustanoviť povinnosť dávať poslanecké návrhy pripomienkovať v Rokovacom poriadku NR SR. V súvislosti s tým je však nutné súčasne zabezpečiť dodržiavanie uvedenej povinnosti, čo platí aj pre v súčasnosti existujúcu povinnosť rešpektovať zákaz tzv. „prílepkov“, teda zmeny zákona cez inú, nesúvisiacu novelu (tzv. skrytých noviel), čo sa v podmienkach SR deje pomerne často a zneužívalo sa to najmä v období pandémie spôsobenej ochorením COVID-19.

Ako ďalší krok je potrebné ustanoviť podmienky, aby svoje návrhy poslanci podporili analýzou dopadov, rovnako ako v prípade vládnych návrhov zákonov.<sup>5</sup> Uvedené je možné dosiahnuť posilnením parlamentného inštitútu na reálnu analytickú jednotku, čím sa súčasne zabezpečí objektivita a odbornosť zámeru prezentovaného v návrhu zákona. Analýza by mala byť súčasťou dokumentov doručovaných poslancom už v rámci prvého čítania v NR SR, resp. mala by byť súčasťou každého pozmeňujúceho či doplňujúceho návrhu ako protiváha k vládnemu návrhu zákona obsahujúca kompletnú argumentáciu a odôvodnenie zásahov do pôvodného návrhu, čím by poslanec preukázal odôvodnenosť svojho návrhu a súčasne by sa zabezpečilo, že sa tieto „zásahy“ zo strany poslancov budú diať len v naozaj opodstatnených prípadoch. Z hľadiska celospoločenských záujmov a šetrenia verejných prostriedkov a času by sa daný postup neuplatňoval pri jednoduchých legislatívnych zmenách.

Prostriedkom na objektivizáciu a odbornosť poslaneckých návrhov a zabránenie využívania systému na predkladanie návrhov zo strany koalíčných poslancov, kedy sa zásadné otázky riešenia cez poslanecké návrhy a nie cez vládne návrhy, na čom je často záujem z hľadiska urýchlenia a uľahčenia procesu schválenia danej veci, je súčasne úprava Ústavy SR. Táto úprava by sa týkala stanovenia počtu poslancov ako podmienky na predloženie návrhu zákona

---

<sup>5</sup> Dnes sa posudzuje iba vplyv poslaneckých návrhov na rozpočet, aj to až v druhom čítaní.

v NR SR, predložiť návrh zákona by tak musel vždy viac ako jeden poslanec. Dnes je takáto podmienka pri predkladaní pozmeňovacích návrhov, kde sa pod „pozmeňovák“ musí podpísať aspoň 15 poslancov.

Súčasťou NR SR sú pritom aj opoziční poslanci a v ich prípade sú poslanske návrhy vnímané ako určitá forma kontroly nad legislatívnou činnosťou vládnej koalície a možnosť na predstavenie pohľadu na riešenie prejednávanej problematiky.

Za posledné roky sa vo všeobecnosti rozšírilo podávanie individuálnych návrhov zo strany poslancov a fakt, že vláda prináša zásadné návrhy práve prostredníctvom vlastných poslancov. Dôvodmi je často spomínaný záujem na skracovaní legislatívneho procesu a účel obchádzania pripomienkového konania zo strany verejnosti.

Ako príklad možno uviesť návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela zákona o podpore cestovného ruchu“). Novela zákona o podpore cestovného ruchu bola schválená v roku 2018 a nadobudla účinnosť začiatkom roka 2019 a jej podstatou bola najmä ustanovenie nástrojov na financovanie rozvoja cestovného ruchu na Slovensku. Na základe toho sa následne novelizoval Zákonník práce doplnením nového ustanovenia § 152a, ktorý pojednáva o rekreácii zamestnancov. V ods. 1 ust. § 152a sa v návrhu uvádzalo, že: *„Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na ustanovený týždenný pracovný čas, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu vo výške 55% oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur ročne. Na žiadosť zamestnanca, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, zamestnávateľ poskytne tomuto zamestnancovi pomernú časť sumy príspevku na rekreáciu zodpovedajúcu dohodnutému kratšiemu*

*pracovnému času. Rozhodujúcim na určenie rozsahu sumy príspevku na rekreáciu je dohodnutý pracovný čas zamestnanca v čase podania žiadosti o tento príspevok.“*

Na základe pozmeňovacieho návrhu zo strany koaličného poslanca sa následne predmetné ustanovenie upravilo nasledovne: *„Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva viac ako 49 zamestnancov, poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 24 mesiacov, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu v sume 55 % oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur za kalendárny rok. U zamestnanca, ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, sa najvyššia suma príspevku na rekreáciu za kalendárny rok podľa prvej vety zníži v pomere zodpovedajúcom kratšiemu pracovnému času. Príspevok na rekreáciu môže za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu poskytnúť zamestnancovi aj zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov. Splnenie podmienok na poskytnutie príspevku na rekreáciu sa posudzuje ku dňu začatia rekreácie; počet zamestnaných zamestnancov je priemerný evidenčný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok. Príspevok na rekreáciu sa zaokrúhľuje na najbližší eurocent nahor.“* Uvedené predkladateľ detailne vysvetlil v odôvodnení k pozmeňovaciemu návrhu s tým, že povinnosť poskytnúť príspevok na rekreáciu sa bude týkať iba podnikov, ktoré majú viac ako 49 zamestnancov a pre zamestnávateľov s menej ako 50 zamestnancami bude jeho poskytovanie na dobrovoľnej báze, pričom ak sa takýto zamestnávateľ rozhodne príspevok zamestnancom poskytnúť, bude to za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako pre zamestnávateľov, pre ktorých je poskytovanie príspevku na základe žiadosti zamestnanca povinné. Zároveň sa na základe pozmeňovacieho návrhu predlžuje podmienka nepretržitého trvania pracovného pomeru, a to z 12 na 24 mesiacov. Spresňuje sa tiež časť o krátení príspevku u zamestnanca s kratším pracovným časom – krátenie sa pritom týka len maximálnej sumy príspevku na rekreáciu, čo je suma 275 eur. Takisto sa ustanovuje, že rozhodujúci pre posudzovanie splnenia všetkých podmienok na vznik nároku a určenie výšky príspevku na rekreáciu je deň začatia rekreácie a že počet



zamestnaných zamestnancov sa posudzuje ako priemerný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok.

Súčasťou pozmeňovacieho návrhu predstaveného zo strany koaličného poslanca bolo niekoľko ďalších bodov, pričom k doručeniu návrhu došlo len 4 dni pred rokovaním o návrhu v II a III. čítaní.

Okrem samotného faktu, že novela zákona s tak veľkým vplyvom na priame a nepriame financie, ako aj administratívu s tým spojenú pre v podstate všetky stredné a veľké podniky na Slovensku, bola predložená vo forme poslaneckého návrhu, t. j. bez predchádzajúcej diskusie so zástupcami združení zamestnávateľov a všeobecne verejnosti, je porušením princípu transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho procesu, pričom viacero zmien bolo následne prijatých na základe pozmeňujúcich návrhov zo strany koaličných poslancov. Navyše v roku 2019 bol zo strany koaličných poslancov predložený návrh, ktorý opätovne riešil príspevok na rekreáciu a ktorým sa mala povinnosť prispievať zamestnancom na rekreáciu na základe ich žiadosti rozšíriť na všetkých zamestnávateľov, teda povinnosť sa nemala po novom vzťahovať len na tých zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú viac ako 49 zamestnancov. K schváleniu návrhu však napokon nedošlo.

Ďalšími príkladmi poslaneckých návrhov zákonov, ktoré do veľkej miery negatívne ovplyvnili podnikateľské prostredie na Slovensku a ktoré aj napriek tomu často účelovo obišli názor tak odbornej, ako aj neodbornej verejnosti a predložili návrh mimo štandardný legislatívny proces, boli v priebehu roka 2017 najmä (ale nielen) novely Zákonníka práce. Jednou z takýchto noviel sa zaviedol zákaz predaja cez sviatky. Ďalej to bola poslancami predložená novela Zákonníka práce, ktorou sa zaviedlo mzdové zvýhodnenie za prácu vykonanú počas víkendů. Popri dosiahnutej mzde sa tak zamestnancovi poskytla ešte suma vo výške 50 % jeho priemerného zárobku, ak prácu vykonáva v sobotu, resp. suma vo výške aspoň 100 % jeho priemerného zárobku, ak prácu vykonáva v nedeľu. V roku 2018 poslanci predložili zákon o osobitnom odvode obchodných reťazcov, čím sa zaviedla povinnosť platenia osobitného

odvodu subjektmi, ktoré zákon definuje ako obchodné reťazce. Odvod pre obchodné reťazce, ktorý mimo iného vykazoval znaky diskriminácie, bol napokon zrušený, napriek tomu ide o príklad nepremyslených návrhov zo strany poslancov NR SR, ktorý mnohým podnikateľom spôsobil nemalé náklady.

### 1.2.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov

Pravidlá podávania pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov k zákonu a podmienky hlasovania o nich upravuje Rokovací poriadok NR SR. V zmysle ustanovenia § 29 Rokovacieho poriadku NR SR môže poslanec podať k prerokovanej veci pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, ktoré musia byť vyhotovené písomne a odovzdané na zverejnenie na webovom sídle NR SR najneskôr bezprostredne pred ich prednesením v rozprave. Poslanec doslovne prečíta (bez odôvodnenia) svoje pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy na záver svojho vystúpenia. Poslanec pritom môže svoj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh vziať späť do doby, kým NR SR nepristúpi k hlasovaniu o tomto návrhu.

Čo sa týka hlasovania o pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhoch v NR SR, podľa ustanovenia § 37 Rokovacieho poriadku NR SR platí, že ak boli k návrhu podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, hlasuje sa najskôr o nich, a to v poradí, v akom boli podané.

Špecifickým je prípad, ak boli pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy podané v priebehu druhého čítania. V takomto prípade podľa ustanovenia § 83 Rokovacieho poriadku NR SR predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o nich sa potom koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave.

Čo sa týka významu a pozitív možnosti zásahu zo strany poslancov do vládnych návrhov zákonov prostredníctvom podávania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, resp. z celkového hľadiska zahŕňajúceho podávanie prvotných návrhov zákonov zo strany poslancov, tie spočívajú najmä, ale nielen v:

- a) ústavou danej možnosti zákonodarnej iniciatívy, ktorá je poslancom daná;

- b) plnení si konkrétnych sľubov a úloh avizovaných v rámci parlamentných volieb;
- c) záujme poslancov na inovácii a zlepšovaní legislatívneho prostredia prostredníctvom podávania návrhov zodpovedajúcich podmienkam moderného právneho štátu, ak zo strany vlády nie je dostatočne vyvíjaná obdobná aktivita.

Poslanci do parlamentu vchádzajú s určitou víziou a zodpovednosťou zverenou im od občanov v rámci parlamentných volieb a z pohľadu koalície vytvorenej z víťazných politických strán je pochopiteľné, že súčasne pokrývajú oblasti, ktoré nie sú dostatočne obsiahnuté v PVV pre dané volebné obdobie, a to v podobe ich iniciatívnych návrhov zákonov, resp. v podobe pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov predložených v rámci schvaľovacieho procesu vládneho návrhu zákona v NR SR. V prípade opozície sa, naopak, očakáva z hľadiska ich postavenia aktivita aj čo do návrhov zákonov, nakoľko opoziční poslanci nemajú inú možnosť, ako presadzovať svoje záujmy a nápady. Na druhej strane by však mali byť úlohou opozície primárne kontrola a uplatňovanie konštruktívnej kritiky smerovanej voči koalícii.

Vo všeobecnosti by však malo platiť, že o každom návrhu prebieha v rámci NR SR predchádzajúca odborná diskusia a snaha s cieľom zabezpečiť čo najtransparentnejší proces poslaneckej tvorby legislatívy. Aj preto by v prípade poslaneckých návrhov (z radu koalíčných poslancov) malo ísť len o akýsi „doplňok“ a táto možnosť by sa nemala využívať na veľké a zásadné úpravy alebo na také zmeny, ktoré priamo nespádajú do činnosti nejakého rezortu.

V mnohých prípadoch sa tiež cez návrhy laická verejnosť dozvedá a mapuje činnosť a aktivitu poslanca, ktorého vo voľbách „krúžkoval“ a na verejnosť nepôsobí dobre, ak za celé volebné obdobie nepredloží ani jeden návrh zákona, resp. žiadnu činnosť nevyvíja ani prostredníctvom pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov.

Predloženie zákona tiež môže znamenať, že poslanec mal konkrétny nápad, skonzultoval ho, pripravil, napísal si paragrafové znenie, odôvodnenie, dohodol si podporu, skonzultoval ho s dotknutými inštitúciami, predložil ho vo výboroch, vysvetľoval v médiách, čo v konečnom dôsledku predstavuje z jeho strany transparentné konanie s úmyslom, aby do slovenského

právneho poriadku boli pretavené logicky odôvodnené, rozumné návrhy, hoci aj na spôsob *ad hoc*, nakoľko predvídať či obsiahnuť každý inovatívny nápad v PVV a vzhľadom na potreby spoločnosti rýchlo jednať prostredníctvom výlučne vládnych návrhov zákonov, nie je vždy možné.

Čo sa týka negatív a rizík spojených s poslaneckými návrhmi, resp. pozmeňujúcimi či doplňujúcimi návrhmi zo strany poslancov, tie predovšetkým súvisia s:

- a) nepredvídateľnosťou právneho prostredia;
- b) nemožnosťou pripomienkovania a smerovania obsahu návrhu v súlade s požiadavkami podnikateľského prostredia;
- c) nemožnosťou merania a vyhodnocovania dopadov predmetnej regulácie;
- d) neodbornosťou a nedostatočnou kvalitou navrhovaných zákonov;
- e) zneužívaním systému za účelom prijímania rýchlych, nesystémových a často populistických zmien.

Týka sa to najmä nedodržiavania princípov tvorby právnych predpisov zakotvených v stratégii RIA 2020. Vláda sa totiž pravidelne zaväzuje ku skvalitneniu regulačného prostredia, a to cez kvalitné posudzovanie vplyvov legislatívnych návrhov na podnikateľské prostredie, ako aj k odbúraniu nepotrebných či nadbytočnej regulácie alebo odstráneniu efektu gold-platingu.<sup>6</sup> V súlade s požiadavkami RIA 2020 je prekladateľ zákona povinný oznámiť obsah svojho návrhu ešte pred predložením paragrafového znenia, vyrovnáť sa s pripomienkami a návrhmi zo strany subjektov, ktorí sa zapojili do procesu konzultácií a pripomienkovania návrhu zákona, rešpektovať návrhy predložené v rámci medzirezortného pripomienkového konania, ďalej predložiť návrh na Legislatívnu radu vlády SR a až potom na rokovanie vlády SR.

Aj napriek zásadám lepšej regulácie aplikovaným v rámci vládnych návrhov zákonov však podnikatelia vnímajú viaceré nepredvídateľné legislatívne zmeny majúce zásadný vplyv na

<sup>6</sup>O prípad gold-platingu v právnom predpise ide vtedy, ak regulácia presahuje rámec požiadaviek smerníc EÚ.

podnikateľské prostredie, a to predovšetkým v súvislosti so zmenami, ktoré sa v konečnom dôsledku predkladajú a prijímajú v NR SR.

Poslanecké návrhy (pod čo možno zahrnúť aj podávanie pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov k vládne návrhu zákona) neprechádzajú pripomienkovým konaním, čo má za následok prijímanie zákonov bez predchádzajúcej odbornej diskusie reguláciou dotknutých subjektov a nezpracovanie často prínosných a praktických pripomienok. Takisto platí, že pri vládnom návrhu, ktorý prešiel pripomienkovým konaním sa napokon môže významne zmeniť pôvodný obsah a zámer zákona, čo opäť podnikateľská verejnosť vníma veľmi negatívne, a to aj v súvislosti s časom vynaloženým na štúdium pôvodného návrhu, vypracovanie a zaslanie pripomienok či dokonca s osobnou účasťou na konzultáciách k nemu.

S vyššie uvedeným súvisí i často nízka kvalita návrhov, resp. schválených zákonov, nakoľko v danom prípade neprebíha dôsledné vyhodnocovanie dopadov ani pripomienkovanie verejnosťou.

Pozmeňovacie či doplňujúce návrhy sú problémom, ak sa nimi mení samotná podstata návrhu zákona a celé dovtedajšie posudzovanie vplyvov a pripomienkovanie sa stáva bezpredmetné. Nie je totiž výnimkou, ak sú pozmeňovacie, resp. doplňujúce návrhy k návrhu zákona doručované niekoľko hodín pred rokovaním a hlasovaním výboru.

V danom prípade možno ako prostriedok na riešenie uvedeného problému „okopírovať“ systém fungujúci na európskej úrovni. Medzi Európskou komisiou, ktorá dlhodobo robí posudzovanie vplyvov návrhov, a Európskym parlamentom, existuje dohoda o kvalite regulácie, na základe ktorej má Európsky parlament právo požiadať Európsku komisiu o analýzu dopadov svojich návrhov.

Rozhodne by sa teda nemala využívať prax, že sa obchádza pripomienkové konanie prostredníctvom možnosti podávania poslaneckých návrhov či pozmeňujúcich, alebo doplňujúcich návrhov zo strany poslancov. V praxi totiž nie sú ojedinelé prípady, kedy ministerstvo pripraví návrh zákona a s cieľom jeho rýchlejšieho prijatia ho nakoniec namiesto

vlády predloží poslanec. Na jednej schôdzi prejde prvým čítaním a na druhej schôdzi je už aj definitívne schválený. Obchádza sa tým proces pripomienkovania, ktorým by musel prejsť vládny návrh, a tým aj prístup verejnosti k pripomienkovaniu. Dôležité je poznamenať, že sa vypúšťa vyhodnotenie pripomienkového konania, pretože ak sa aj verejná diskusia napr. prostredníctvom médií k poslaneckým návrhom zrealizuje, nie je pri nich povinnosť uskutočniť následné vyhodnotenie a odôvodnenie nezpracovania pripomienok verejnosti. V prípade poslaneckých návrhov zákonov ide pritom často o záležitosti so zásadným vplyvom na (nielen) podnikateľské prostredie.

Aj napriek skutočnosti, že vláda zaujíma stanovisko k poslaneckým návrhom, toto stanovisko nie je záväzné a chýba stanovisko zo strany odbornej, ako aj laickej verejnosti, nakoľko v danom prípade neexistuje niečo obdobné ako medzirezortné pripomienkové konanie, do ktorého sa môžu zapojiť štátne orgány, odborné organizácie či široká verejnosť. V medzirezortných pripomienkových konaniach sú pritom často vznesené pripomienky k obsahu, ako aj forme predkladaných návrhov zákonov, a vďaka tomu sa v priebehu prijímania zákona vylepšuje ich kvalita.

Rovnako závažným nedostatkom je neexistencia interného pripomienkového konania, tzn., že na ministerstve legislatívny odbor pripraví návrh zákona, všetky ostatné sekcie ministerstva, odbory sa s ním oboznámia a pripomienkujú ho a až potom ide do medzirezortného pripomienkového konania. Pri poslaneckých návrhoch toto všetko odpadá. Poslanec spravidla v spolupráci s inými poslancami a asistentmi pripraví návrh zákona, ale pri spracovaní chýba akýsi tretí pohľad na návrh. To následne môže viesť k tomu, že predkladateľ si nemusí všimnúť všetky súvislosti a môže sa stať, že návrh je v konečnom dôsledku protirečivý. Uvedené platí aj pri spôsobe podávania pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhoch a spôsobe ich schvaľovania.

## Zhrnutie a vytýčenie hlavných problémov pri tvorbe zákonov

Na základe popisu procesu tvorby zákonov možno poukázať na niektoré nedostatky v legislatívnom procese, ktoré významne ovplyvňujú kvalitu zákonov ako základných prameňov práva v podmienkach SR.

Popis problému:

Kľúčovým problémom legislatívneho procesu v SR je tzv. hypertrofia právnych predpisov, teda nadmerný objem tvorby právnych predpisov, čo je navyše spojené s komplikovanosťou vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku s právom EÚ (daného prednosťou právne záväzných aktov EÚ pred vnútroštátnym právom). Vysoký objem právnych predpisov totiž sťažuje právnu orientáciu aj bežnú dostupnosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť práva ako celku.

Návrh riešenia:

Zabezpečenie väčšej predvídateľnosti pri prijímaní (nielen) kľúčových právnych predpisov, a to v nadväznosti na Programové vyhlásenie vlády, ktoré má verejnosti slúžiť ako ukazovateľ smerovania vlády na nasledujúce roky čo do počtu, ako aj obsahu právnych predpisov. Odchýlky v počte a v obsahu zákonov by sa mali v danom volebnom období vyskytovať len ojedinele. Aj z uvedeného dôvodu by primárnym predkladateľom zákonov mala byť práve vláda.

Popis problému:

Ďalším z nedostatkov je výrazný presun tvorby návrhov zákonov na pôdu parlamentu, nakoľko NR SR nevracia návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie. Navrhovatelia zákona v prvom čítaní deklarujú, že nedostatky odstránia v druhom čítaní, a keďže tieto sľuby často nedodržiavajú, má to za následok, že spoločná správa výborov je napokon aj niekoľkonásobne rozsiahlejšia ako samotný návrh zákona, čo je len jeden z negatívnych dôsledkov presunu právotvorby do NR SR.

#### Návrh riešenia:

Zásadné zákony s vplyvom na podnikateľské prostredie sa realizujú bez zapojenia podnikateľskej verejnosti, ktorá by svojou účasťou zabezpečila odborný obsah toho-ktorého zákona. V mnohých prípadoch ide o priame a účelové obchádzanie štandardného legislatívneho procesu (z dôvodu časovej úspory pri jeho prijímaní, ako aj z dôvodu aplikácie tzv. „prílepkov“ s výrazným vplyvom na podnikateľov). Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné zaviesť systémové zmeny v legislatívnom procese na úrovni NR SR, a to tak, aby spĺňali pravidlá pri tvorbe právnych predpisov na úrovni vlády. Ide predovšetkým o povinné pripomienkovanie poslaneckých návrhov zákonov s účelom zabezpečiť základné prvky legislatívneho procesu ako na úrovni vládnych návrhov.

#### Popis problému:

Problémy spôsobuje aj rozsiahle predkladanie pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov prostredníctvom poslancov. Návrhy sú síce vypracované ministerskými úradníkmi či členmi vlády, ktorí z dôvodu, aby sa vyhli 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.

#### Návrh riešenia:

Zavedenie kontrolného mechanizmu v rámci poslaneckej iniciatívy spočívajúcej v predkladaní pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov spôsobom, aby zodpovedali štandardom vládnych návrhov vrátane vyhodnotení dopadov (vrátane dopadov na podnikateľské prostredie). Zároveň by v štádiu medzi predložením pozmeňujúceho či doplňujúceho návrhu a hlasovaním v pléne NR SR mala byť zavedená dostatočná časová lehota, čím sa vytvorí priestor na zapojenie verejnosti do obsahu zákona.



#### Popis problému:

Častá novelizácia zákonov, ktoré ešte nenadobudli účinnosť. Táto skutočnosť spôsobuje v krajine veľkú právnu neistotu a nemožnosť orientácie v zákonoch.

#### Návrh riešenia:

Prijímanie noviel zásadných právnych predpisov vždy k 1. januáru, aby sa v rámci kalendárneho roka zabezpečil zber návrhov na zmeny či úpravy, čím sa zabezpečí prehľadnosť a predvídateľnosť v rámci legislatívneho procesu.

V nadväznosti na zameranie práce sa za zásadný problém v rámci tvorby zákonov považuje predovšetkým nadmerná poslanecká iniciatíva majúca za následok porušovanie zásad lepšej regulácie. Jedná sa o výrazný nárast poslaneckých návrhov zákonov zo strany koalíčných poslancov, kedy v snahe vyhnúť sa pripomienkovej časti legislatívneho procesu, nepredkladá návrh zákona vláda, ale návrh sa predkladá priamo v NR SR prostredníctvom poslanca tej-ktorej koalíčnej strany. V druhom rade významný problém pre lepšiu reguláciu a možnosti podnikateľského prostredia predvídať zmeny a priebežne sledovať legislatívne prostredie predstavujú pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov smerované voči pôvodnému vládnomu návrhu zákona, ktoré sú predkladané nesystematicky a často k hlasovaniu o nich (ako aj o konečnej podobe zákona) dochádza len krátko po ich predložení.

V tejto súvislosti sa s danou situáciou možno vyrovnávať niektorým z nasledujúcich spôsobov:

1. Umožniť, aby podnikateľská verejnosť mala možnosť pripomienkovať aj poslanecké návrhy zákonov.

Aktuálne v SR nemá verejnosť relevantné možnosti, ako ovplyvniť tvorbu zákonov, ktoré predkladajú poslanci. Verejnosť síce môže pripomienkovať návrhy zákonov predkladané vládou, ale v prípade poslaneckých návrhov túto možnosť nemá. Je preto žiaduce tieto dvojaké prístupy prijímania zákonov zosúladiť a proces prijímania zákonov tak urobiť viac transparentným. Potrebu predmetnej zmeny vnímajú aj samotní politici, nakoľko bola

záväzkom vyjadreným v Programovom vyhlásení vlády 2016-2020<sup>7</sup> či v Akčnom pláne na posilnení SR ako právneho štátu. K sľubovanej zmene však v danom volebnom období nedošlo.

K závažným legislatívnym zmenám tak v prípade poslaneckých návrhov zákonov dochádza síce formálne legálnym, ale netransparentným spôsobom. Poslaneckým návrhom zákonov je opakovane vytýkané, že z dôvodu vylúčenia pripomienkového konania, a teda verejnej diskusie o návrhu, dochádza ku chybám, nepresnostiam a vzniká riziko, že v dôsledku nepozornosti alebo nevedomia si všetkých súvislostí, môže zákon so sebou priniesť neželaný dôsledok.

Vláda sa v zmysle ustanovenia § 70 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku NR SR k poslaneckým návrhom zákonov vyjadruje aj v súčasnosti, preto je v zmysle vyššie uvádzaných argumentov potrebné, aby aj verejnosť mala možnosť pripomienkovať poslanecké návrhy zákonov a návrhy výborov.

V prípade umožnenia jednotného spôsobu pripomienkovania všetkých návrhov zákonov (tak vládnych, ako aj poslaneckých návrhov) bude následne potrebné upraviť časové hľadisko pripomienkovania zo strany verejnosti, a to tak, aby sa pripomienkové konanie k návrhom zákonov neuskutočňovalo pred ich predložením do parlamentu, ale až po ich schválení v prvom čítaní. Takýmto spôsobom sa predíde pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré by neprešli celým legislatívnym procesom. Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní pri vládnych návrhoch zákonov stanovenú lehotu 15 pracovných dní, v tomto prípade od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní.

S použitím modelu rozporového konania<sup>8</sup>, resp. rokovania o pripomienkach predložených v rámci MPK, by predloženie pripomienok vyzeralo nasledovne. Zástupca verejnosti (za každú

<sup>7</sup> V PVV sa vtedajšia vláda zaviazala, že: „*bude presadzovať, aby aj poslanecké návrhy zákonov boli v druhom čítaní prerokované v rámci širokého medzirezortného pripomienkového konania za účasti verejnosti*“.

<sup>8</sup> Rokovanie o pripomienkach podaných v rámci MPK k návrhom zákonov schvaľovaných vládou medzi navrhovateľom a pripomienkujúcim subjektom v súčasnosti upravujú legislatívne pravidlá vlády v čl. 14.

oblasť by bol ustanovený jeden zástupca) by predniesol pripomienky na rokovaníach príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal pritom ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 FO alebo PO. V prípade, ak by sa niektorí z poslancov, resp. samotný navrhovateľ zákona, stotožnili s niektorou z pripomienok, boli by následne predložené formou pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov obsahujúcich argumenty a odôvodnenie zástupcu verejnosti.

2. Zabezpečiť, aby o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch parlament hlasoval až po uplynutí stanoveného časového odstupu od ich predloženia.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy poslancov k prerokúvaným návrhom zákonov môžu zásadným spôsobom ovplyvniť ich obsah. Sú často rozsiahle a svojím rozsahom niekedy presiahnu aj samotný návrh zákona a úplne zmenia jeho hlavnú myšlienku a smerovanie. V praxi sú však politicky citlivé návrhy často predkladané na poslednú chvíľu a nielen verejnosť, ale ani ostatní poslanci sa s nimi pred hlasovaním v druhom čítaní nemajú možnosť oboznámiť a vyjadriť sa k nim.<sup>9</sup>

*V zmysle ustanovenia § 83 ods. 4 zákona o rokovacom poriadku NR SR, „Ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. 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. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiadajú gestorský výbor alebo spoločný spravodajca.“*

NR SR v praxi využíva skrátenie tejto lehoty pri väčšine zákonov, ku ktorým boli podané pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy. V 7. volebnom období (2016 – 2019) prebiehalo

<sup>9</sup>Napr. pozmeňujúci návrh k novele ústavy týkajúcej sa výberu ústavných sudcov, ktorý bol predložený a prednesený tesne pred hlasovaním v druhom čítaní, pričom prinášal významný zásah do pôvodne vládou navrhovanej zmeny.

hlasovanie o skrátaní lehoty k návrhom podaným v rozprave celkovo 183-krát, pričom pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy boli v rozprave podané celkovo k 262 zákonom. Poslanci, ale predovšetkým verejnosť tak nemajú možnosť podrobne sa oboznámiť s pozmeňujúcimi návrhmi a legislatívny proces je tak v konečnom dôsledku neprehľadný a netransparentný.

V prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní, sa smie konať tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení. Aj v tomto prípade však môže parlament lehotu skrátiť, čo NR SR opakovane využíva bez ohľadu na počet a význam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. V 7. volebnom období (2016 – 2019) prebiehalo hlasovanie o pristúpení k tretiemu čítaniu ihneď 413-krát, pričom v treťom čítaní sa celkovo hlasovalo o 469 návrhoch.

Na základe uvedeného je potrebné, aby možnosť skracovania týchto lehôt bola zo zákona vypustená, resp. aby skrátanie lehoty bolo možné za rovnakých podmienok a v rovnakých prípadoch, ako je možné vykonať skrátané legislatívne konanie.<sup>10</sup>

Stanovenie pevnej lehoty by malo prispieť aj k odhaleniu návrhov, ktorými sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona, tzv. „prílepkov“, ktoré sú síce zákonom zakázané, ale v praxi bežne predkladané. V súvislosti s návrhmi, ku ktorým boli predložené „prílepky“, ale aj s návrhmi na zmeny prerokúvaného zákona nesúvisiacimi s problematikou riešenou pôvodným návrhom, je riešením stanovenie zákonnej povinnosti opätovne prerokovať takéto návrhy v prvom čítaní. Takýmto spôsobom by bol zabezpečený dostatočný priestor na diskusiu o tom, či ide o návrhy súvisiace s pôvodným návrhom.

---

<sup>10</sup> Vynechať povinné pripomienkovanie navrhovaného zákona zo strany orgánov verejnej moci či verejnosti možno iba v prípade, ak nastanú mimoriadne okolnosti, najmä ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie.

### **1.3. Právna úprava možnosti zásahov poslancov do konečných znení zákonov a participácia verejnosti na návrhoch zákonov na úrovni parlamentu vo vybraných krajinách**

V súvislosti s otázkou zákonodarnej iniciatívy poslancov sa v každej z analyzovaných krajín ukázalo, že poslanci môžu rovnako ako v podmienkach právnej úpravy SR predkladať vlastné návrhy, ako aj podávať návrhy prostredníctvom tzv. pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, a tým môžu ovplyvňovať obsah návrhu vypracovaného zo strany vlády. V nadväznosti na tento fakt boli predmetom skúmania možnosti širšej verejnosti následne kontrolovať a pripomienkovať podobu zákonov, do ktorej poslanci môžu v rámci svojej zákonodarnej iniciatívy zasahovať.

Výsledkom tohto prieskumu bolo, že priama právna úprava participácie verejnosti na legislatívnom procese na úrovni parlamentu v členských štátoch EÚ a v ostatných krajinách Európy je skôr výnimočná. Okrem krajín ako Lotyšsko, Švajčiarsko či Španielsko sa za účelom tohto zistenia analyzovali aj parlamentné systémy v Českej republike, Francúzsku a Fínsku, kde napriek prebiehajúcim diskusiám o potrebe „otvárať“ parlament občanom, úprava participácie verejnosti na legislatívnom procese, ktorá by dávala občanom legitímnu možnosť kontrolovať a ovplyvňovať podobu zákona aj počas jeho tvorby v parlamente, v súčasnosti na jeho úrovni neexistuje. Okrem konkrétnych krajín je súčasťou uvedenej podkapitoly aj úprava podávania pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov v Európskom parlamente.

#### **1.3.1. Česká republika**

Z hľadiska histórie a príbuznosti právnych poriadkov je úprave legislatívneho procesu v SR najpodobnejšia úprava v ČR. Obe republiky sú unitárne štáty, tzn., že v obidvoch uvedených krajinách patrí zákonodarná moc parlamentu, ktorý je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom. Napriek tomu, že oba štáty sú unitárnymi štátmi, už v základnej štruktúre parlamentu týchto štátov existuje zásadný rozdiel, ktorý spočíva v tom, že kým SR

má jednokomorový parlament<sup>11</sup>, parlament ČR je tvorený dvomi komorami, a to Poslaneckou snemovňou a Senátom.<sup>12</sup> Nie je pritom jednoznačné, či je pre unitárny štát z hľadiska legislatívneho procesu a spôsobu prijímania zákonov prospešnejšie, ak má jednokomorový alebo dvojkomorový parlament.

Čo sa týka rozdielov v legislatívnych procesoch týchto krajín – v prípade prerokovania návrhu zákona v parlamente a možnosti zásahov do jeho pôvodného znenia – tie sa týkajú predovšetkým:

- a) okruhu subjektov, ktoré majú zákonodarnú iniciatívu. Zákonodarnú iniciatívu v oboch krajinách majú poslanci, skupina poslancov a vláda. V SR majú zákonodarnú iniciatívu aj výbory NR SR. V podmienkach ČR majú zákonodarnú iniciatívu zase navyše aj zastupiteľstvá VÚC a Senát ako jedna z komôr parlamentu;
- b) lehôt pri prerokovaní návrhu zákona v parlamente. Pokiaľ ide o ďalší priebeh legislatívneho procesu (vypracovanie návrhu zákona a jeho prerokovanie) nenachádzajú sa v ňom zásadné rozdiely. Rozdiely sa však nachádzajú v lehotách. Kým v SR je potrebné pred prvým čítaním doručiť návrh zákona poslancom najneskôr 15 dní pred schôdzou NR SR, do programu ktorej je návrh zákona zaradený, v ČR je to 10 dní pred schôdzou Poslaneckej snemovne. Ďalší rozdiel v lehotách je pri prerokovaní návrhu zákona vo výboroch parlamentu, pretože v SR je to minimálne 30 dní odo dňa pridelenia návrhu zákona, kým v ČR je to lehota 60 dní. Druhé čítanie sa v SR uskutoční najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov, kým v ČR najskôr po uplynutí 24 hodín. Rozdiel v lehotách je aj pokiaľ ide o tretie čítanie, ktoré sa v SR koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich alebo dopĺňujúcich návrhov v druhom čítaní. V ČR sa tretie

<sup>11</sup> V podmienkach Slovenskej republiky ide o Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá má 150 poslancov volených na štyri roky.

<sup>12</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.

čítanie môže uskutočniť najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom.

Aj napriek tomu, že SR, ako aj ČR sú unitárne štáty s parlamentnou formou vlády, líšia sa od seba štruktúrou parlamentu ako jediného zákonodarného orgánu. Dôslednou komparáciou legislatívnych procesov sa však dospelo k záveru, že medzi legislatívnym procesom v SR a legislatívnym procesom v ČR sa nenachádzajú zásadné rozdiely s výnimkou určitých lehôt pri prerokovávaní návrhu zákona v parlamente. Predmetný rozdiel možno prezentovať v rámci aplikácie alternatívnych návrhov pre zlepšenie legislatívneho procesu, nakoľko v podmienkach SR sa možno stretnúť so snahou o urýchlenie prerokovania a schvaľovania zákonov, keďže v podmienkach ČR sú významné lehoty podstatne dlhšie – pri prerokovávaní návrhu zákona vo výboroch ide o dvojnásobne dlhšiu lehotu a pokiaľ ide o tretie čítanie, ktoré sa v SR koná najskôr na druhý deň po schválení pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní a ČR až najskôr po uplynutí 72 hodín po doručení pozmeňujúcich návrhov poslancom.

Čo sa týka zapojenia verejnosti do obsahu poslaneckých návrhov, v ČR sa neustále zdôrazňuje potreba otvorenosti parlamentu (konkrétne dolnej komory). V súvislosti s tým sa v roku 2018 spustil projekt „Občanská sněmovna“, ktorý má *„Přiblížit a vysvětlit celý proces přijímání zákonů (...) Odborná i široká veřejnost bude mít díky speciálnímu projektu možnost kontrolovat a sledovat celý legislativní proces (...). Otevřená sněmovna vysvětlí, které kroky se v jaké fázi tvorby legislativy mohou a nemohou dělat a proč, které fáze tvorby legislativy jsou zásadní, které formální a mnoho dalšího. Portál zajistí přístup k připomínkovému řízení a celou legislativu tak zprůhlední a ztransparentní“*.

Jedna z českých politických strán pred poslednými parlamentnými voľbami dala prísľub, že otvorí dolnú komoru ľuďom. Cieľom je ustanoviť *„širokou mezioborovou platformu, kde budeme otevřeně diskutovat a připomínkovat vybranou legislativu a její sporné otázky.“*<sup>13</sup> Plánuje sa ustanoviť a technicky zabezpečiť postup, ako zapojiť zástupcov verejnosti,

<sup>13</sup> <https://www.pirati.cz/program/psp2017/povolebni-strategie/>.

akademického a komerčného sektoru, odborných združení, mimovládnych organizácií a opozičných a neparlamentných strán.<sup>14</sup>

### 1.3.2. Francúzsko

Vo Francúzsku sa diskusie ohľadom zapojenia verejnosti do tvorby zákonov vedú aj na pôde parlamentu, konkrétne Senátu. Na jednej z diskusií v roku 2017 venovanej téme participatívnej demokracie zaznelo nasledovné: „Výzvy sú jasné: prežívame veľkú krízu legitimity a účinnosti tradičných zastupiteľských inštitúcií. (...). Dnes nestačí, aby bolo rozhodnutie prijaté zvoleným orgánom, na to, aby bolo považované za legitímne. Je to spôsob, akým je prijaté rozhodnutie, ktoré mu tú legitimitu dáva. Rozhodnutie, na ktorom nebola zhoda, neprebehla k nemu diskusia alebo nebolo diskutované so všetkými zúčastnenými, už nemožno považovať za legitímne.<sup>15</sup> Francúzsko pritom nemá upravený proces zapojenia verejnosti do tvorby legislatívy na úrovni parlamentu, ale existuje tam občianska iniciatíva, ktorá si dala za cieľ takúto spoluprácu medzi poslancami a občanmi rozbehnúť. Občianske združenie „Parlament a občania“ (*Parlement & Citoyens*) ponúka poslancom a občanom online platformu, kde môžu spoločne tvoriť zákony. Registrácia do platformy je však vykonaná po uhradení členského poplatku, ktorý sa líši pre jednotlivcov, organizácie (ziskové alebo neziskové), poslancov a ak registrujúci súhlasia s princípmi a pravidlami fungovania tejto platformy vyjadrenými v jej Charte.<sup>16</sup> Občania majú nasledujúce možnosti zapojenia:

a) konzultácie – organizujú ich poslanci, ktorí chcú zapojiť občanov do vypracovania návrhu zákona. Cieľom každej konzultácie je kolektívne preskúmať príčiny a riešenia konkrétneho problému. Po skončení konzultácie sa zverejní zhrnutie príspevkov na internetovej stránke a uskutoční sa diskusia s poslancom. Na konci procesu sa poslanci vyzývajú, aby predložili návrh zákona, ktorý predložili Národnému zhromaždeniu alebo v Senáte.

<sup>14</sup> Projekt sa doposiaľ nepodarilo zrealizovať.

<sup>15</sup> [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi\\_democratie.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170130/mi_democratie.html).

<sup>16</sup> <https://parlement-et-citoyens.fr/pages/charte>.



b) petície – občania môžu kontaktovať poslancov a navrhnúť im nejakú myšlienku alebo aj zákon. Takisto môžu podporiť petície, ktoré už v systéme sú zaregistrované, a to prostredníctvom hlasovania alebo komentovania.

### 1.3.3. Fínsko

Inovatívny prístup k tvorbe legislatívy, ktorý môže slúžiť ako príklad dobrej praxe na Slovensku bol testovaný vo Fínsku – ide o tzv. *Crowdsourcing* prístup. Tento experiment sa síce netýkal parlamentnej úrovne, ale spôsob zapojenia verejnosti môže slúžiť ako návod aplikácie uvedeného prístupu aj v podmienkach parlamentu.

*Crowdsourcing*, voľne preložené ako „čerpanie informácií z davu“ pri tvorbe zákonov predpokladá, že v úvodnej fáze sa odohrá hromadná online diskusia, kde jej účastníci predstavia svoje návrhy, nápady a môžu o nich s ostatnými účastníkmi diskutovať a vymieňať si argumenty. Iniciátor takéhoto procesu následne vychádza zo zverejnených informácií pri koncipovaní zákona.<sup>17</sup> Heterogénnosť zúčastnených osôb sa prejavila v kreatívnom ponímaní problematiky a v nachádzaní nápaditých riešení. Bol to však zatiaľ len experiment a doposiaľ nevyústil do inštitucionalizácie tohto procesu. Napriek tomu sa preukázalo, že *crowdsourcing* zvýšil legitímnosť a transparentnosť rozhodovacieho procesu a ľudia ocenili jeho demokratický potenciál.<sup>18</sup>

### 1.3.4. Lotyšsko

Lotyšský parlament *Saeima* prijal v marci 2006 vyhlásenie o spolupráci s mimovládnyimi organizáciami.<sup>19</sup> V tomto vyhlásení sa parlament zaviazal okrem iného zapájať zástupcov mimovládnych organizácií do práce výborov *Saeima* a v rámci týchto výborov vypočuť názory a návrhy mimovládnych organizácií a spoločnosti k záležitostiam v kompetencii príslušného

<sup>17</sup>Vo Fínsku sa experiment týkal prípravy zákona o mimocestnej premávke a inicioval ho minister životného prostredia.

<sup>18</sup> <https://participedia.net/en/cases/crowdsourcing-road-traffic-laws-finland>.

<sup>19</sup> <http://www.saeima.lv/en/public-participation/deklaracija>.

výboru. Parlamentné výbory tak môžu pozývať zástupcov mimovládnych organizácií ako odborníkov na diskusie k jednotlivým problémom. Jednotlivé výbory majú vymenovaných aj koordinátorov pre spoluprácu s MVO.<sup>20</sup>

Pri takejto právne nezáväznej úprave participácie, ktorej uplatnenie je plne na zväžení parlamentných výborov, funkčnosť závisí od politickej vôle a politickej kultúry krajiny. Mimovládne organizácie (MVO) v Lotyšsku môžu ovplyvňovať legislatívny proces v parlamente aj prostredníctvom legislatívnych iniciatív a predkladaním návrhov. Právo podávať takéto návrhy vyplýva priamo z lotyšskej ústavy.

V nadväznosti na ďalšie iniciatívy *Saeima* rozšírila účasť verejnosti na legislatívnom procese prostredníctvom hromadných podaní, ktoré možno predkladať parlamentu. Podanie nemôže mať menej ako 10 000 podporovateľov a môžu ho podpísať len občania Lotyšska, ktorí dosiahli vek 16 rokov v deň podania. Kolektívne podanie musí obsahovať žiadosť adresovanú parlamentu a stručný opis žiadosti. Musí tiež určiť FO oprávnenú zastupovať signatárov hromadnej pripomienky.

Ak bola parlamentu adresovaná otázka, odpoveď na ňu musí zaslať do jedného mesiaca od jej podania. Ak si podanie odpoveď nevyžaduje, *Saeima* informuje predkladateľa v priebehu siedmich pracovných dní o prijatí žiadosti. Zaslané pripomienky sú významným zdrojom informácií pre výbory a parlamentné skupiny. S cieľom poskytnúť poslancom možnosť analyzovať stanoviská a návrhy obsiahnuté v podaniach podaných súkromnými subjektmi, oddelenie pre styk s verejnosťou zhromažďuje informácie, pripravuje mesačný prehľad o podaniach a predkladá ho na posúdenie výboru pre mandát, etiku a predkladanie návrhov.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>Zoznam je zverejnení na stránke *Saeima* <http://www.saeima.lv/en/public-participation/coordinators>.

<sup>21</sup> <http://www.saeima.lv/en/public-participation/submissions-and-proposals>.

### 1.3.5. Švajčiarsko

Vo Švajčiarsku je participácia verejnosti na tvorbe zákonov na federálnej úrovni upravená vo federálnom zákone o postupe pri konzultáciách (*Federal Act on the Consultation Procedure*). Tento zákon vychádza z čl. 147 federálnej ústavy švajčiarskej konfederácie, ktorý uvádza: „Kantóny, politické strany a zainteresované skupiny budú vyzvané, aby vyjadrili svoje názory pri príprave dôležitých právnych predpisov alebo iných projektov s podstatným vplyvom, ako aj vo vzťahu k významným medzinárodným zmluvám.“

Vyššie zmienený zákon upravuje hlavné aspekty konzultačného postupu. Cieľom konzultácií je umožniť kantónom, politickým stranám a zainteresovaným skupinám (čiže aj verejnosti) zúčastňovať sa na formovaní názorov a na rozhodovacom procese.

V zmysle jeho čl. 1 sa vzťahuje na konzultačné postupy, ktoré sú iniciované Spolkovým úradom, rezortmi federálnej správy alebo parlamentným výborom, pričom podrobne vymenúva prípady, kedy sa uplatňuje. Zákon súčasne vymenúva aj situácie, kedy možno od konzultácií upustiť – napr. ak sa nové zistenia neočakávajú, pretože pozície zainteresovaných skupín sú známe, a to najmä preto, že už bol vykonaný konzultačný postup týkajúci sa predmetu projektu, avšak musí sa predložiť odôvodnenie rozhodnutia o upustení od konzultačného postupu.

Konzultačné postupy týkajúce sa návrhov federálneho zhromaždenia (parlamentu) iniciuje zodpovedný parlamentný výbor a koordinuje ich Spolková kancelária. Uverejňuje oznámenie o akomkoľvek začatí konzultačnom procese, v ktorom sa uvádzajú podrobnosti o konzultačnom období a kancelárii, kde možno získať konzultačné dokumenty.

V zmysle čl. 6 zákona potom orgán zodpovedný za začatie konzultačného postupu vykoná požadované prípravy, realizuje celý proces, zostavuje výsledky a vyhodnocuje ich. Čl. 7 ustanovuje formu a dĺžku konzultácie. V zmysle tohto článku majú byť konzultačné dokumenty

k dispozícii v papierovej alebo elektronickej podobe. Federálna rada môže ustanoviť, že konzultačné postupy sa budú vykonávať výlučne online za predpokladu, ak budú splnené potrebné technické požiadavky. Trvanie konzultačného obdobia je najmenej tri mesiace. Celý postup je transparentný, t. j. všetky dokumenty z konzultácií sú verejne dostupné.

### 1.3.6. Pozmeňovacie návrhy v Európskom parlamente

Pozmeňovacie návrhy sú jedným zo spôsobov, akým sa menia návrhy zákonov či iných dokumentov EÚ. O pozmeňovacom návrhu sa začína hovoriť až vtedy, keď EK predloží do EP nejaký návrh. Hlavné stanovisko poslancov sa pretavuje do parlamentnej správy. Jej podobu môžu výrazne ovplyvniť práve pozmeňovacie a doplňujúce návrhy poslancov. V princípe predstavujú zmeny textu, ktorý predložila EK. Niekedy môže ísť o vymazanie pár slov, doplnenie vety či nahradenie slova presnejším pojmom. Poslanci častokrát o pozmeňovacích návrhoch rokujú so svojimi kolegami, politickými poradcami, inými európskymi inštitúciami, lobistami či tretím sektorom. Celý proces môže pritom trvať mesiace a niekedy aj roky.

Ak EP návrh zákona schváli, text putuje do Rady ministrov. Dôležité sú preto aj rokovania so zástupcami členských štátov. Cieľom pozmeňujúcich návrhov je ovplyvniť stanovisko EP a Rady k návrhu budúcich zákonov, pričom takýmto spôsobom sa priamo mení návrh zákona a tvaruje politika EÚ.

Predkladanie pozmeňovacích návrhov sa riadi viacerými pravidlami. Keď sa návrh zákona dostane do parlamentného výboru po prvýkrát, pozmeňovací návrh môže predložiť ktorýkoľvek europoslanec. Pri hlasovaní všetkých poslancov v pléne to však už možné nie je. Zmenu tu môže iniciovať len výbor, politická frakcia alebo skupina najmenej 40 poslancov. V prípade, že Rada ministrov návrh zákona nepodporí, text sa vracia opäť do výboru. V druhom čítaní však pozmeňovacie návrhy môžu predkladať len členovia toho výboru, ktorý má správu na starosti.

Drvivá väčšina pozmeňovacích návrhov sa podáva v písomnej forme. Každý poslanec tak môže urobiť v ktoromkoľvek z úradných jazykov EÚ. Zmeny textu možno žiadať aj ústne priamo na rokovaní. Zvyčajne sa jedná o situácie, kedy sa poslanci v poslednej chvíli dohodnú na spoločnom kompromisnom znení žiadaných zmien.

Pozmeňujúci návrh je účinný vtedy, ak sa jeho autorovi podarí preň získať dostatočnú podporu. Tá sa podarila dosiahnuť napr. v prípade návrhu o programe Erasmus, kde sa vďaka predloženým pozmeňujúcim návrhom podarilo na mobilitu študentov pridať z rozpočtu viac peňazí, a vďaka čomu mnoho európskych vysokoškolákov mohlo študovať v zahraničí a nadobudnuté vzdelanie a skúsenosti neskôr aplikovať na slovenskom pracovnom trhu.

Slovenské zastúpenie v EP (v prepočte na jedného poslanca ide o 192 pozmeňovacích návrhov) v období od septembra 2019 do mája 2020 podalo najviac pozmeňovacích návrhov zo všetkých členských krajín EÚ. Členovia slovenskej delegácie v EP podali dokopy 2278 pozmeňujúcich návrhov k správam, o ktorých rokoval EP.<sup>22</sup>

Europoslanci pritom väčšinou nepodávajú pozmeňovacie návrhy jednotlivo, ale stoja za nimi viacerí poslanci z rôznych krajín, ktorí sú označovaní ako spolu-predkladatelia (co-sponsors). V štatistikách EP sa však takýto pozmeňovací návrh pripočíta každému, kto bol pod návrhom podpísaný.

Čo sa týka poradia v rámci členských krajín EÚ, v absolútnom počte podaných pozmeňovacích návrhov je SR na 12. mieste, pričom najaktívnejšia je francúzska delegácia, nasledovaná nemeckou, ktorá je však početnejšia ako francúzska a v prepočte na jedného poslanca relatívne menej efektívna.

---

<sup>22</sup>Vyplýva to z predbežných dát spracovaných *eulytix.eu*.

Tabuľka 1: Prehľad počtu podaných pozmeňovacích návrhov vybraných krajín v Európskom parlamente

Krajina	Počet PN (09/2019 – 05/2020)	Počet členov národnej delegácie	Počet PN na jedného člena delegácie
Slovensko	2278	14	163
Slovinsko	1169	8	146
Malta	783	6	131
Belgicko	2626	21	125
Litva	1368	11	124
Portugalsko	2471	21	118
Španielsko	6920	59	117
Rumunsko	3855	33	117
Česká republika	2407	21	115
Cyprus	586	6	98
Francúzsko	7608	79	96
Maďarsko	1807	21	86
Poľsko	3668	52	71
Nemecko	6067	96	63

Zdroj: euractiv.sk

V súvislosti so štatistikami podávania pozmeňovacích návrhov v EP možno spomenúť aj príklad efektívnej evidencie pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. Uvedený systém má síce význam predovšetkým v podmienkach EP, kde orientovať sa v stovkách pozmeňovacích návrhov k väčšine legislatívnych návrhov býva náročné a zdĺhavé. Tento proces sa zjednodušil, odkedy sa v roku 2010 zaviedol špeciálny nástroj pre správu všetkých súborov v jedinom okne internetového prehliadača AT4AM.

AT4AM je ľahko použiteľný webový editor, ktorý umožňuje podať, vypracovať, upraviť a odôvodniť pozmeňovacie návrhy jednoduchým kliknutím v jedinom okne prehliadača. Všetky opravy, odkazy a úpravy sú automaticky pridané do pôvodného dokumentu, pričom nie je potrebné ani kopírovať údaje, ani pracovať na niekoľkých súboroch súčasne.

## Zhrnutie

Z vyššie uvedeného vyplýva, že najpodrobnejšiu zákonnú úpravu procesu zapojenia verejnosti do prípravy zákonov na úrovni parlamentu má Švajčiarsko. Napriek tomu však ani táto úprava neposkytuje inšpiráciu pre riešenie problematickej situácie v prostredí slovenského parlamentu, kde v legislatívnom procese na úrovni parlamentu verejnosť nemá dosah na obsah poslaneckých pozmeňovacích návrhov k návrhom vládnych zákonov. Tieto pozmeňovacie návrhy pritom môžu diametrálne zmeniť výsledky pripomienkovania vládneho návrhu zákona verejnosťou, ktoré sa koná v rámci MPK s predkladateľom zákona ešte pred vstupom návrhu do parlamentu. Na poslanecké návrhy zákonov verejnosť preto nemá v podstate žiadny dosah. Viaceré zo skúmaných krajín pritom vnímajú otváranie legislatívneho procesu verejnosti ako dôležitú otázku a možný nástroj na vrátenie legitimacy a zvýšenie dôveryhodnosti vo verejné inštitúcie.

## **2. IDENTIFIKÁCIA VÝZNAMNÝCH VLÁDNYCH NÁVRHOV ZÁKONOV S VPLYVOM NA PODNIKATEĽSKÉ PROSTREDIE A ŠTATISTIKY PODÁVANIA POSLANECKÝCH POZMEŇUJÚCICH A DOPLŇUJÚCICH NÁVRHOV**

Od roku 2017 do roku 2022, t. j. v analyzovanom období od začiatku roka 2017 do konca roka 2021, bolo navrhovaných a následne schválených množstvo právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie. Vo viacerých prípadoch bolo pritom identifikovaných viacero negatívnych vplyvov majúcich za následok zvýšené náklady na podnikateľské prostredie. Cieľom predmetnej časti práce je identifikácia tých najvýznamnejších právnych predpisov vplývajúcich na podnikateľské prostredie prijatých v stanovenom období a následne analýza rozdielov medzi vládny návrhom a parlamentom schválenou verziou vybraného právneho predpisu, nakoľko v oboch volebných obdobiach došlo pomerne často k predloženiu poslaneckých pozmeňujúcich, resp. doplňujúcich návrhov, čo tak v pôvodne poslaneckom návrhu zákona, ako aj v úprave vládou predloženého návrhu zákona malo za následok nemožnosť podnikateľskej verejnosti oboznámiť sa s predmetným zámerom a predložiť k nemu adekvátne pripomienky prezentujúce ich odborný pohľad na problematiku. Okrem iného predmetnými návrhmi často došlo k prijatiu zmeny, ktorá buď obsahovo nesúvisela so zámerom návrhu, resp. novely prezentovanej v predbežnej informácii, alebo v konečnom dôsledku pôvodný zámer nebol vôbec naplnený a pozmeňujúcim návrhom došlo k zmene filozofie návrhu zákona vplývajúceho na podnikateľské prostredie na Slovensku. K využitiu poslaneckej iniciatívy pritom dochádza čoraz častejšie a neraz býva dôvodom práve snaha o rýchle prijatie zákona bez prizvania verejnosti. Uvedené platí tak pri predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vládny návrhu zákona, ako aj pri predkladaní priamo poslaneckých návrhov zákonov.

Súčasne je zámerom predmetnej časti predstavenie štatistiky predložených poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ako aj identifikácia časového momentu ich predloženia, čo má význam z hľadiska dostatočného času na oboznámenie sa s ich obsahom



zo strany verejnosti, ako aj zo strany ostatných členov parlamentu a pretavenie tejto skutočnosti do kvality obsahu návrhu, a teda aj konečnej podoby zákona.

## 2.1. Vybrané schválené zákony s vplyvom na podnikateľské prostredie a ich stručný popis

Tabuľka 2: Zoznam vybraných zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie schválených v období od roku 2017 do začiatku roka 2022

Rok	Názov zákona	Stručný popis
2017	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	- regulácia podmienok, za ktorých môže uchádzač o zamestnanie vykonávať zárobkovú činnosť tak, že sa obmedzí vykonávanie zárobkovej činnosti uchádzača len na základe dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, t. j. formou dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti, časovo sa upraví možnosť maximálneho obdobia vykonávania zárobkovej činnosti uzatvorením dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru na obdobie v úhrne 40 kalendárnych dní v roku v prepojení na možnosť jej

		<p>vykonávania u jedného zamestnávateľa; podporuje sa požadované a očakávané rozšírenie okruhu uchádzačov – absolventov škôl na účely zabezpečenia lepšieho prístupu k získavaniu chýbajúcich odborných zručností a praktických skúseností na pracoviskách zamestnávateľa, čo zvyšuje ich predpoklady pre ich prvý vstup na trh práce</p>
2017	<p><i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- uloženie povinnosti dosiahnuť trvalé zníženie spotreby ľahkých plastových tašiek – konkrétne povinnosť vybrať si medzi dvoma opatreniami: buď prijať opatrenia, ktorými sa zabezpečí, že ročná miera spotreby neprekročí v priemere 90 ľahkých plastových tašiek na osobu do konca roka 2019 a nie viac ako 40 ľahkých plastových</p>

		tašiek na osobu do roku 2025, alebo sa zabezpečí, že do konca roka 2018 už nebudú ľahké plastové tašky poskytované na mieste predaja tovaru alebo produktov zdarma, prípadne sa zabezpečí, že budú zavedené rovnako efektívne nástroje
2017	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov</i>	- zavedenie systému prepojenia centrálnych registrov, obchodných registrov a registrov spoločností; zverejňovanie zapisovaných údajov a poskytovanie uložených listín aj prostredníctvom systému prepojenia registrov v elektronickej podobe
2017	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov</i>	- zavedenie mechanizmu reprezentatívnej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Pri splnení zákonom presne definovaných podmienok

		dôjde k zverejneniu oznamu v zbierke, že kolektívna zmluva vyššieho stupňa je reprezentatívna kolektívna zmluva vyššieho stupňa a vzťahuje sa na ďalších zamestnávateľov v odvetví.
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov</i>	- predĺženie archivačnej lehoty účtovných dokladov na 10 rokov
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zreformovanie inštitútu daňového tajomstva, zavedenie indexu daňovej spoľahlivosti
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	- ustanovenie nárokov na odbornú spôsobilosť, zavedenia podrobnejších pravidiel výkonu činnosti finančného sprostredkovania či osobitnej regulácie

	<i>a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	investičných produktov založených na poistení, zavedenia regulácie krížového predaja, podrobnejšej úpravy cezhraničných služieb a sprísnenia udeľovania sankcií
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	- zamestnávateľia nebudú musieť zabezpečiť pre svojich zamestnancov PZS trvalým zmluvným vzťahom; nahrádza sa spresnením existujúcej povinnosti zamestnávateľov zabezpečiť posúdenie zdravotného rizika zamestnancov z expozície faktorom práce a pracovného prostredia v spolupráci s pracovnou zdravotnou službou; vypúšťa sa všeobecná povinnosť zamestnávateľov hodnotiť zdravotné riziko raz ročne
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších</i>	- zamedzenie nepoctivým fúziám obchodných spoločností a posilnenie zodpovednosti štatutárnych

	<i>predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	orgánov obchodných spoločností, ako aj spoločníkov obchodných spoločností v prípadoch, v ktorých uskutočňujú úkony poškodzujúce spoločnosť a precizovať pravidlá pre tvorbu a rozdelenie tzv. iných vlastných zdrojov
2017	<i>Návrh zákona o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka</i>	- aktualizácia právnej úpravy vzťahujúcej sa k podmienkam a kritériám na uplatňovanie podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka
2017	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- riešenie vyhradeného prúdu odpadu (obaly/neobaly), zlepšenie kontroly organizácií zodpovednosti výrobcov (OZV) a výrobcov zo strany štátu, zlepšenie autorizačného procesu OZV, spružnenie mechanizmu odnímania autorizácií ministerstvom v prípade neplnenia podmienok

		<p>autorizácie a požiadaviek na funkčný systém OZV, riešenie problematiky koordinačných centier pre jednotlivé prúdy odpadov - jasné definovanie podmienok ich vzniku a zániku, lepšia kontrola ich fungovania, odstránenie administratívnej a ekonomickej záťaže zavedením zmien týkajúcich sa ohlasovacích povinností povinných subjektov a zavedením spodného limitu pre obaly a neobaly</p>
2017	<p><i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- ustanovenie, aby nelegálnym zamestnávaním nebolo určité oneskorené prihlásenie zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne</p>
2017	<p><i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- predĺženie lehoty na splnenie povinnosti zamestnávateľa predložiť Sociálnej poisťovni</p>

	<i>predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	evidenčný list dôchodkového poistenia (predĺžiť lehotu na predkladanie evidencie - evidenčného listu dôchodkového poistenia z troch na osem dní); predĺženie lehoty na odhlásenie zamestnanca zo Sociálnej poisťovne z 1 na 8 dní a zosúladenie lehoty na prihlásenie zamestnávateľa do registra zamestnávateľov s lehotou na prihlásenie zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia vedených Sociálnou poisťovňou
2018	<i>Návrh zákona o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	- zabezpečenie ochrany pre prípad úpadku cestovnej kancelárie a rozšírenie ochrany cestujúcich pred úpadkom cestovnej kancelárie
2018	<i>Návrh zákona o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže</i>	- oslobodenie FO a PO od povinnosti predkladať najčastejšie požadované



	<p><i>využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i></p>	<p>výpisy z registrov pri najčastejších životných situáciách, v ktorých dochádza ku komunikácii občanov so štátom. Ide o výpis z listu vlastníctva, výpis z obchodného registra, výpis zo živnostenského registra a výpisy a odpisy z registra trestov</p>
2018	<p><i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i></p>	<p>- zefektívnenie vstupu zamestnávateľov, predovšetkým malých a stredných podnikov vrátane živnostníkov do systému duálneho vzdelávania prostredníctvom znižovania administratívnej záťaže pri overovaní spôsobilosti zamestnávateľov poskytovať praktické vyučovanie v študijnom odbore alebo v učebnom odbore v systéme duálneho vzdelávania a poskytnúť možnosť živnostníkom a malým a stredným podnikom</p>

		zabezpečiť vyšší podiel praktického vyučovania mimo svojho pracoviska
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- vybudovanie centrálného informačného systému katastra nehnuteľností, ktorý vytvorí plnohodnotné poskytovanie elektronických služieb katastra pre verejnosť, pre orgány štátnej správy a samosprávy, ako aj poskytovanie informácií prostredníctvom elektronických služieb na informatívne, ale aj právne účely. Nová právna úprava taktiež reaguje na požiadavku zrýchlenia a skvalitnenia registrácie nehnuteľností a zároveň vytvára legislatívne podmienky na zlepšenie fungovania katastra nehnuteľností, pričom zohľadňuje požiadavky aplikačnej praxe. Zároveň sa rozširuje okruh prípadov,

		kedy bude môcť okresný úrad opraviť chyby v katastrálnom operáte.
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zamedzenie negatívneho javu, keď klient znáša všetky náklady spojené s uzavretím poisťnej zmluvy v prvých rokoch po uzavretí poisťnej zmluvy; zavádzajú sa informačné formuláre, ktoré budú klientom poskytovať v prehľadnej a zrozumiteľnej forme informáciu o hlavných položkách vstupujúcich do poisťného
2018	<i>Návrh zákona o dani z poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	- zavedenie dane z poistenia, ktorej bude podliehať poistenie v odvetviach neživotného poistenia. Navrhovaným zákonom sa nahradí v súčasnosti platný 8 % odvod z prijatého poisťného z neživotného poistenia podľa zákona o poisťovníctve. Daň z poistenia má mať charakter nepriamej dane a budú ju v

		zásade vyberať a platiť do štátneho rozpočtu poisťovne, ktoré ju vyberú v poisťovní.
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zavedenie ročného zúčtovania poisťného v sociálnom poistení. Predloženým návrhom zákona sa navrhuje, aby ročné zúčtovanie vykonávala SP, čím sa predíde nadmernému zvýšeniu administratívnej záťaže podnikateľských subjektov a poisťencov
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zefektívnenie, zjednodušenie postupov VO pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov, ako i pre hospodárske subjekty; odstránenie niektorých problémov aplikačnej praxe. V kontexte uvedeného sa zavádza koncepčná zmena delenia zákaziek, v rámci ktorej sa stanovuje nový

		druh zákaziek, na ktoré sa do určitého finančného limitu zákon o verejnom obstarávaní nebude vzťahovať. Zároveň sa zákon o verejnom obstarávaní nebude vzťahovať ani na zákazky zadávané zo strany tzv. dotovaných subjektov v prípadoch, kde je podiel dotácie rovný/nížší ako 50 %.
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov</i>	- riešenie aktuálnych aplikačných problémov z praxe týkajúcich sa vzťahov medzi organizáciami kolektívnej správy práv a používateľmi a legislatívno-technicky spresňuje viaceré ustanovenia. Opäť sa ešte viac spružňuje inštitút podania žaloby na určenie obsahu licenčnej zmluvy, ak sa organizácia kolektívnej správy a používateľ nedohodnú na jej obsahu (v ťažiskových prípadoch na výške odmeny). Na jednej

		strane sa významne znižuje percento povinne ukladaných prostriedkov počas trvania tohto sporu používateľom zo 100 % na 50 %
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- vytvorenie vhodnejších podmienok v oblasti podnikania v taxislužbe, prijatie opatrení smerujúcich k predchádzaniu nelegálneho spôsobu podnikania v taxislužbe a zabezpečiť účinnejšiu kontrolu
2018	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších</i>	- povinné používanie registračnej pokladnice, tzv. e-kasa klientom pre podnikateľské subjekty na účely evidencie prijatých tržieb

	<i>predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	
2018	<i>Návrh zákona o hazardných hrách (k novele z r. 2020) a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	- vymedzenie hazardných hier, charakteristika jednotlivých druhov hazardných hier, podmienky získania licencie a prevádzkovania hazardných hier
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 o dani z príjmov v znení neskorších predpisov</i>	- opatrenia vyplývajúce z Analýzy zjednodušenia výpočtu základu dane pre malé a stredné podniky, s cieľom znížiť administratívne zaťaženie a podporiť malé a stredné podniky prostredníctvom dane z príjmov a takisto aj opatrenia vyplývajúce z Návrhu opatrení na odstránenie bariér pre trvalo udržateľný rozvoj automobilového priemyslu na Slovensku vrátane dodávateľskej siete; opatrenia zvyhodňujúce daňové odpisovanie elektromobilov

2019	<i>Návrh zákona o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	- recyklácia 65 % hmotnosti všetkých odpadov z obalov, konkrétne 50 % plastov, 70 % železných kovov a pre hliník je stanovená miera recyklácie 50 % najneskôr do 31. 12. 2025; zavedenie zálohového systému jednorazových obalov na nápoje
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- autentifikácia - doplnenie identifikačných schém publikovaných podľa nariadenia Komisie eIDAS, ako povinne podporovaných autentifikátorov, podmienenie vydania alternatívneho autentifikátora zápisom identifikátora osoby do registra fyzických osôb alebo pridelením rodného čísla; elektronické schránky - zavedenie princípu „jeden identifikátor, jedna schránka“, umožnenie začať konať o neúčinnosti



		doručenia aj bez návrhu adresáta, ak správca modulu elektronických schránok oznámi, že nastal objektívny technický problém s doručovaním; rozšírenie možností používania eID
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže osôb využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii) a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- princíp „jedenkrát a dost“ - pokračovanie v snahe o odbúranie administratívnej záťaže FO a PO prostredníctvom tzv. druhej vlny znižovania administratívnej záťaže FO a PO využívaním informačných systémov verejnej správy, oslobodenie FO a PO od povinnosti predkladať ďalšie potvrdenia a výpisy v listinnej podobe. Ide o nasledovné potvrdenia a výpisy: potvrdenie o daňových nedoplatkoch, potvrdenie o nedoplatkoch na sociálnom poistení, potvrdenie o nedoplatkoch na zdravotnom poistení,

		potvrdenie o návšteve školy a výpisy z registra mimovládnych neziskových organizácií.
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- doplnenie okruhu ustanovení pracovného práva SR, ktoré sa na pracovnoprávny vzťah zamestnanca vyslaného na územie SR majú aplikovať; odlíšenie tzv. „krátkodobého vyslania“ (do 12 alebo 18 mesiacov), kde sa aplikuje pracovné právo SR len v rozsahu tvrdého jadra a tzv. „dlhodobého vyslania“ (nad 12 alebo 18 mesiacov), kde sa má aplikovať celé pracovné právo SR; ustanovenie pravidiel počítania doby vyslania vo vzťahu k tzv. reťazeniu vyslaní; úprava informačnej povinnosti užívateľského zamestnávateľa voči dočasnému zamestnávateľovi

2019	<i>Návrh zákona o ukončení niektorých exekučných konaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	- zastavenie tzv. starých (nemajetných) exekúcií priamo zo zákona; technické otázky súvisiace s ukončením exekučných konaní sa navrhuje zveriť súdnemu exekútorovi
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zníženie administratívnej záťaže daňových subjektov; upravuje sa napr. ustanovenie o zastupovaní tak, aby nová plná moc vždy nahradila predchádzajúcu, a to v rozsahu, v akom sa prekrývajú; skrátenie lehoty, v ktorej správca dane nemôže povoliť odklad alebo platenie dane v splátkach z dôvodu, že daňový subjekt nedodrжал podmienky uvedené v rozhodnutí správcu dane, a to z piatich rokov na dva roky; v registračnom konaní sa ruší povinnosť daňových subjektov nahlasovať

		správcovi dane čísla zriadených bankových účtov
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov</i>	- úprava veľkostných podmienok, na základe ktorých vzniká povinnosť nechať si overiť riadnu a mimoriadnu individuálnu účtovnú závierku
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- nové podmienky pre udelenie oprávnenia na vykonávanie skúšok na získanie a predĺženie platnosti preukazu inštruktora autoškoly
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony - opatrenia na zlepšenie fungovania obchodného registra, zmena zoznamu povinne zapisovaných subjektov do obchodného</i>	- zavedenie výlučne elektronického podania voči OR; vylúčenie možnosti dobrovoľného zápisu FO podnikateľa do OR; opatrenia smerujúce k aktualizácii zapísaných údajov o podnikoch zahraničných PO v OR; opatrenia na zefektívnenie procesu likvidácie

	<i>registra, vylúčenie listinných návrhov</i>	obchodných spoločností a družstiev
2019	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- ustanovenie povinnosti pre výrobcov vyhradeného výrobku a OZV zriadiť finančnú garanciu na zabezpečenie funkčného systému rozšírenej zodpovednosti výrobcov; prijímajú sa opatrenia na zvýhodnenie výrobcov uvádzajúcich na trh recyklovateľné výrobky, ako aj opatrenia na podporu opätovného použitia odpadu, recyklácie a iných činností zhodnocovania a prijímajú sa opatrenia na zníženie tvorby plastového odpadu, t. j. ustanovuje sa zákaz uvádzať na trh SR niektoré jednorazové plastové výrobky
2019	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a</i>	- zefektívnenie a zlepšenie poskytovania služieb evidencie vozidiel, napr. zavedenie možnosti pre

	<p><i>doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i></p>	<p>vlastníkov vozidiel, aby si sami mohli požiadať o prihlásenie novozakúpeného vozidla do evidencie prostredníctvom elektronickej služby, vypustenie fyzického porovnávania údajov z dokladov s údajmi na vozidle, umožnenie vykonávania niektorých ďalších evidenčných úkonov na ktoromkoľvek dopravnom inšpektoráte</p>
2019	<p><i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 384/2011 Z. z. o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- úprava sadzby osobitného odvodu bánk na rok 2020 a ďalšie kalendárne roky na úrovni 0,4 %</p>
2020	<p><i>Návrh zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby Covid-19 a v</i></p>	<p>- obmedzenie plynutia premlčacích a prekluzívnych lehôt v súkromnoprávných vzťahoch, obmedzenie plynutia procesných lehôt na strane účastníkov konania a</p>

	<i>justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	strán v konaní, obmedzenie nutnosti vykonávať pojednávania na súdoch a účasti verejnosti na týchto pojednávaniach, umožnenie rozhodovania <i>per rollam</i> v prípade kolektívnych orgánov právnických osôb súkromného práva, dočasný zákaz výkonu záložného práva a dražby
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- projekty na podporu udržania pracovných miest; odloženie termínu plnenia niektorých povinností FO a PO vyplývajúcich zo zákona o službách zamestnanosti
2020	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony</i>	- úpravy v oblasti pracovného času (pokiaľ ide o organizáciu pracovného času), dovolenky (pokiaľ ide o určenie jej čerpania) a prekážok v práci (pokiaľ ide o náhradu mzdy pri prekážke v práci na strane zamestnávateľa a pokiaľ ide o ochranu zamestnancov,

		ktorí mali prekážku v práci na svojej strane); odbrevenenie zamestnávateľov a podnikateľov v čase krízovej situácie od plnenia povinností vyplývajúcich zo zákona
2020	<i>Vládny návrh zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19</i>	- upravuje sa spôsob doručovania podania, zmeškanie lehoty, doručovanie, prerušenie daňovej kontroly, prerušenie daňového konania, zánik práva vyrubiť daň a premlčanie a zánik práva vymáhať daňový nedoplatok, odloženie daňovej exekúcie
2020	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- odklad odvedenia poistného pre povinne nemocensky poistenú a povinne dôchodkovo poistenú SZČO a poistného, ktoré platí zamestnávateľ za marec 2020, prípadne za ďalšie obdobie, ktoré môže



		ustanoviť vláda SR, ak majú pokles príjmu o 40 % a viac
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení zákona č. 75/2020 Z. z.</i>	- odpustenie zmeškania lehoty sa nebude vzťahovať na podávanie kontrolných výkazov a súhrnných výkazov a na platenie preddavkov na daň; daňová kontrola, ktorá začne počas obdobia pandémie, sa bude prerušovať na žiadosť daňového subjektu
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov</i>	- poskytnutie finančnej pomoci na zabezpečenie likvidity malých, stredných a veľkých podnikov v podobe záruk a úverov poskytovaných prostredníctvom úverových inštitúcií
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva kultúry Slovenskej republiky v</i>	- úprava zmluvných podmienok realizácie verejných kultúrnych podujatí tak, aby nemožnosť konania podujatia nespôsobilá neprimeranú

	<i>súvislosti s ochorením COVID-19</i>	negatívnu ekonomickú záťaž pre jeho usporiadateľa, a zároveň ponúknuť vhodné (náhradné) alternatívy pre tých, ktorí sa mali podujatia zúčastniť
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 119/2019 Z. z</i>	- ustanovenie možnosti cestovnej kancelárie odložiť poskytnutie zájazdu a možnosti určitých skupín cestujúcich odklad zájazdu odmietnuť
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 71/2013 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o doplnení zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby</i>	- ustanovenie poskytovania podpory podnikateľom vykonávajúcim podnikateľskú činnosť alebo poskytujúcim služby zákazníkom na základe nájomnej zmluvy, ktorým bola podstatne obmedzená možnosť predaja tovaru alebo poskytovania služieb, a tým znížená schopnosť tvoriť zisk a platiť nájomné

	<i>COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení zákona č. 92/2020 Z. z.</i>	
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšováním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19</i>	- podpora podnikateľského sektora pomocou opatrení napomáhajúcich oživeniu ekonomiky - opatrenia administratívnej povahy, ako aj odstránenie byrokratických obmedzení pre MSP
2020	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov</i>	- ustanovenie sumy minimálnej mzdy na rok 2021 a na nasledujúce roky vzhľadom na osobitný nepredvídateľný vývoj v roku 2020, a to úpravou tzv. automatu určovania minimálnej mzdy; mení sa určenie sumy minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň náročnosti práce a určenie mzdových zvýhodnení naviazaných na minimálnu mzdu

2020	<p><i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i></p>	<p>- riešenie otázky osobitosti výkonu práce z domácnosti zamestnanca; úprava možnosti zamestnanca vybrať si medzi stravovacími poukázkami a finančným príspevkom na stravovanie; úprava možnosti dočasného pridelovania zamestnancov medzi materskými a dcérskými spoločnosťami</p>
2020	<p><i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- zefektívnenie organizácie a riadenie sústavy inšpekcie práce, a to najmä vhodným určením organizačnej štruktúry inšpektorátov práce, ako aj zavedením novej kompetencie Národného inšpektorátu práce, ktorý bude odborne usmerňovať poskytovanie bezplatného poradenstva inšpektorátmi práce za účelom jeho zjednotenia</p>

2021	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov</i>	- definovanie základných princípov štátnej štatistiky a kvality štátnej štatistiky a ustanovenie explicitnej povinnosti ich dodržiavať, úprava osobnej pôsobnosti zákona, pokiaľ ide o vymedzenie subjektov, ktoré vykonávajú štátnu štatistiku
2021	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- možnosť vlastníkov diaľnic, ciest a miestnych ciest (komunikácií) majetkovoprávne usporiadať pozemky pod pozemnými komunikáciami formou vyvlastnenia vo verejnom záujme
2021	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom</i>	- zníženie miery regulácie pri preukazovaní odbornej spôsobilosti pri remeselných živnostiach; zníženie lehoty na preukázanie odbornej praxe, zníženie miery regulácie pri preukazovaní odbornej praxe v odbore pri niektorých viazaných živnostiach, zníženie lehoty

	<i>zriadení v znení neskorších predpisov</i>	na preukázanie praxe v odbore, zníženie počtu remeselných živností.
2021	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- zníženie byrokratického zaťaženia podnikateľského prostredia; úprava oblasti rozšírenej zodpovednosti výrobcov
2021	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov</i>	- zavedenie zaokrúhľovania cien tovarov a služieb v hospodárstve tak, aby sa významne obmedzil obeh 1 a 2 eurocentových mincí
2021	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	- úprava hodnotenia daňových subjektov, tzv. indexu daňovej spoľahlivosti. Z verejnej formy hodnotenia sa navrhuje prejsť na transparentnú formu hodnotenia.
2021	<i>Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o</i>	- zavedenie automatizovaného doplnenia identifikačných

	<p><i>zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>údajov osôb v určitom právnom postavení bez potreby podania návrhu na zápis údajov do OR SR tzv. stotožnením, možnosť podania samostatného bezplatného návrhu na zápis, ktorým sa výlučne dopĺňajú identifikačné údaje bez súdneho poplatku</p>
2021	<p><i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i></p>	<p>- zosúladienie niektorých legislatívnych nastavení zálohového systému, ktoré je potrebné zosúladiť s funkcionalitami zálohového systému</p>
2021	<p><i>Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský</i></p>	<p>- ustanovenie nových povinných výnimiek z autorského práva a práv súvisiacich s autorským</p>

	<i>zákon v znení neskorších predpisov</i>	právom, vytvorenie nového práva súvisiaceho s autorským právom pre vydavateľov periodík, zavedenie nových povinností pre poskytovateľov on-line služieb zdieľania obsahu a úprava ich zodpovednosti pri použití autorskoprávne chráneného obsahu, spresnenie problematiky zmlúv a vzťahov medzi nositeľmi práv a používateľmi vrátane vzťahov s OKS
2021	<i>Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 215/2021 Z. z. o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa mení zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	- zabezpečenie efektívnej finančnej pomoci pre skupiny, ktoré nesplnia podmienky poskytnutia podpory v čase skrátenej práce do času účinnosti zákona

Zdroj: vlastné spracovanie



## 2.2. Štatistiky podávania pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov zo strany poslancov parlamentu vo vybraných návrhoch zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie

V skúmanom období<sup>23</sup> bolo predložených spolu 880 pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov na zmenu zákona. Na základe analýzy sa zistilo, že v rokoch 2017 a 2018 bola pri podávaní pozmeňujúcich, resp. doplňujúcich návrhov aktívnejšia opozícia. Za toto obdobie opozícia spolu podala 245 návrhov, pričom koalícia len 126. Tento trend sa ale zmenil v roku 2019, kedy boli aktívnejší pri návrhoch práve koalíční poslanci, čo pokračuje až do súčasnosti.

Za obzvlášť zaujímavý možno považovať rok 2021, kedy koalíční poslanci predložili skoro šesťnásobne viac návrhov na zmenu zákona ako opoziční poslanci.<sup>24</sup>

Graf 1: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov za obdobie 2017 – 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

<sup>23</sup> Na účely prezentácie celkového počtu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa skúmalo obdobie od 1. februára 2017 do 11. mája 2022.

<sup>24</sup> V období od 2017 do marca 2020 vládla koalícia SMER, SNS, Sieť a MOST-HÍD. Od marca 2020 až do súčasnosti sú súčasťou vládnej koalície politické strany SAS, OĽANO, Sme Rodina a Za ľudí.

Nasledujúca časť analýzy sa bližšie venuje vybraným zákonom za obdobie 2017 – 2021, ktoré mali významný vplyv na podnikateľské prostredie na Slovensku. Výber zákonov bol subjektívny a bude slúžiť ako vzorka vzhľadom na nasledujúce skúmané otázky.

Pri vybraných zákonoch podali opoziční poslanci spolu 57 pozmeňujúcich návrhov zákonov. V prípade koalície to bolo len 27. Za prvé dva skúmané roky bola opozícia v predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov výrazne aktívnejšia. Od roku 2019 sa naopak aktivita predkladania opozície znížila, pričom v roku 2021 nepodali pri vybraných zákonoch ani jeden pozmeňujúci návrh.

Graf 2: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom za obdobie 2017 - 2021

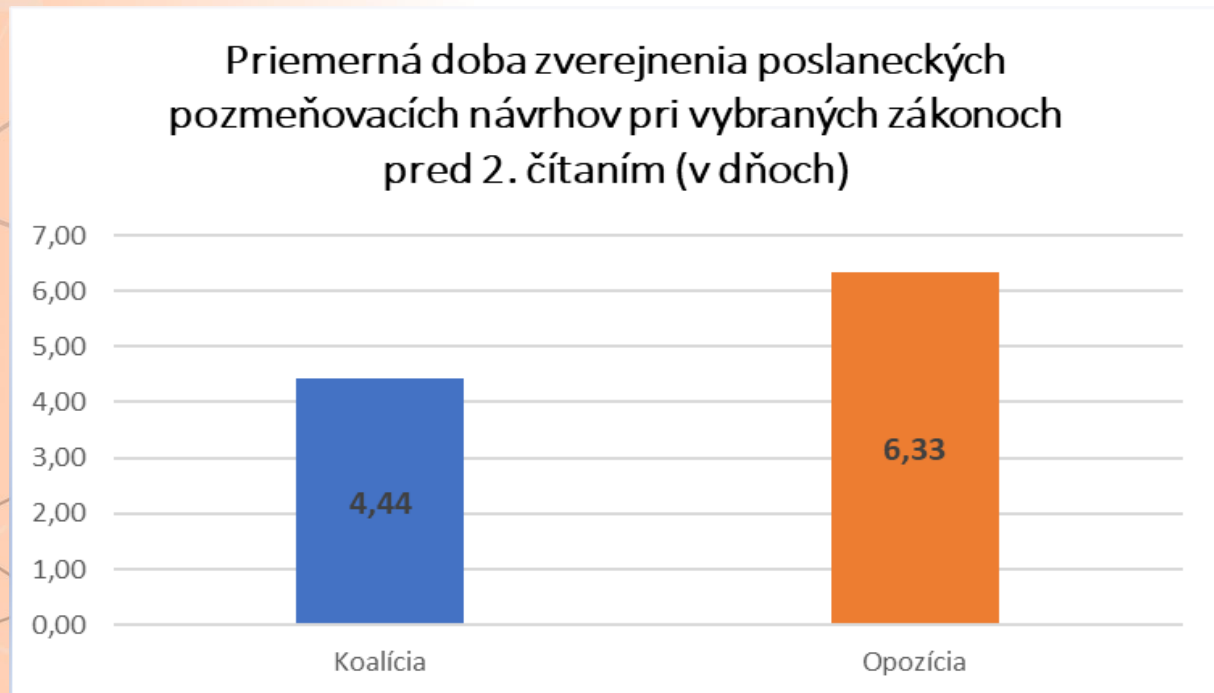


Zdroj: vlastné spracovanie

Okrem počtu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov z hľadiska toho, kto predmetný návrh predložil, bol predmetom skúmania aj priemerný čas zverejnenia daného návrhu pred rokováním o návrhu v II. čítaní. Na základe skúmania časového hľadiska pri predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa zistilo, že priemerný čas zverejnenia

pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k nami vybraným zákonom v sledovanom období bol v prípade koalíčných poslancov 4,44 pracovného dňa pred II. čítaním. V prípade opozičných poslancov je tento čas dlhší, a to 6,33 pracovného dňa pred II. čítaním.

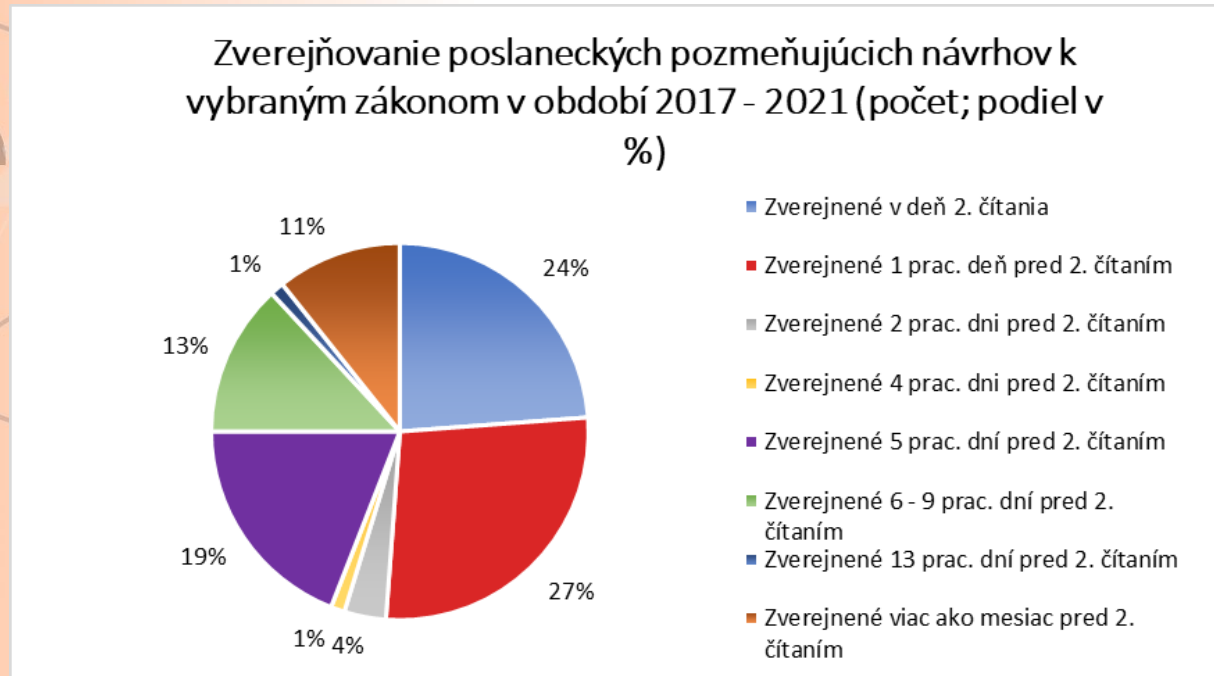
Graf 3: Priemerná doba zverejňovania poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov pri vybraných zákonoch pred II. čítaním



Zdroj: vlastné spracovanie

Viac ako polovica (51 %) z 84 poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom v skúmanom období bolo zverejnených priamo v deň II. čítania alebo jeden pracovný deň pred ním. Len 25 % poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom bolo zverejnených 6 a viac pracovných dní pred 2. čítaním.

Graf 4: Zverejňovanie poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom v období 2017 - 2021



Zdroj: vlastné spracovanie

Bližšie skúmaná vzorka zákonov, ktoré majú významný vplyv na podnikateľské prostredie na Slovensku obsahuje 35 zákonov. V nasledujúcej tabuľke sú zoradené podľa počtu pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov podaných pri jednotlivých zákonoch. Najviac pripomienkovanými zákonmi boli *Návrh zákona o hazardných hrách (k novele z r. 2020)* a *o zmene a doplnení niektorých zákonov a Vládny návrh zákona o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, a to s počtom pozmeňovacích návrhov 12 a 11. V tabuľke sú zahrnuté iba tie návrhy zákonov, ktoré mali minimálny počet pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov štyri.

Tabuľka 3: Zoznam vybraných zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie z hľadiska počtu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zákonov

	Názov zákona	Dátum 2. a 3. čítania	Počet pozmeňovacích návrhov
1.	Návrh zákona o hazardných hrách (k novele z r. 2020) a o zmene a doplnení niektorých zákonov	4.12.2018	12
2.	Vládny návrh zákona o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov	14.3.2018	11
3.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	28.10.2019	5
4.	zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	22.3.2017	4
5.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	18.10.2017	4
6.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	19.10.2017	4
7.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	14.6.2018	4
8.	Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony	23.10.2018	4

Zdroj: vlastné spracovanie

### **3. POROVNANIE A ANALÝZA IDENTIFIKOVANÝCH ROZDIELOV VLÁDNEHO NÁVRHU ZÁKONA A PARLAMENTOM SCHVÁLENEJ VERZIE VO VYBRANÝCH ZÁKONOCH**

#### **3.1. Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**

##### **3.1.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

V roku 2020 bola NR SR schválená novela č. 76/2021 Z. z. meniac a dopĺňajúca zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a zároveň meniac a dopĺňajúca niektoré zákony, ktorá priniesla hneď niekoľko významných zmien. Išlo predovšetkým o úpravu možnosti zamestnanca vybrať si medzi stravovacími poukázkami a finančným príspevkom na stravovanie, úpravu možnosti dočasného pridelovania zamestnancov medzi materskými a dcérskymi spoločnosťami, zohľadnenie kritéria reprezentatívnosti pri pôsobení zástupcov zamestnancov u zamestnávateľa, vytvorenie nového modelu primeranej zodpovednosti odberateľa práce alebo služby za nelegálne zamestnávanie zamestnancov poskytovateľa tejto práce alebo služby či riešenie otázky osobitosti výkonu práce z domácnosti zamestnanca. Samotný návrh predstavený vládou SR naznačoval viacero zmien s významným vplyvom na zamestnávateľov, hlavne v oblasti konečného riešenia formy a spôsobu príspevku na stravovanie zamestnancov, a to tak, aby úprava zodpovedala férovému nastaveniu na strane zamestnávateľov, zamestnancov, ako aj tzv. gastrofiriem dlhodobo pôsobiacim na slovenskom trhu.

Pôvodný vládou vypracovaný návrh bol schválený NR SR vo februári 2021, avšak už v októbri došlo k prijatiu súvisiacej novely, ktorej podstatou bolo doriešenie otázky zdaňovania príspevku na stravovanie zamestnancov a časového momentu jeho vyplácania. Okrem neprehľadného spôsobu prijímania významných zmien majúci dopad na každého zamestnávateľa z hľadiska následnej novelizácie zákona len s odstupom niekoľkých mesiacov predstavuje problém z hľadiska nemožnosti zapojenia podnikateľskej a odbornej verejnosti do

obsahu konečnej podoby zákona aj viacero pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo strany poslancov NR SR.

### 3.1.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

Z rokovania výborov k vládne návrhu zákona vyplynulo až 12 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, pričom gestorský výbor NR SR odporučil schváliť všetkých 12 návrhov. Z uvedeného počtu návrhov sú 4 pozmeňujúce, resp. doplňujúce návrhy charakteristické tým, že ich schválením sa mení obsah vládneho návrhu zákona, pričom ostatné návrhy sa týkali len legislatívno-technických či gramatických úprav textu návrhu zákona. Okrem pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré vyšli z rokovania výborov predložili len deň pred rokovaním o návrhu zákona v II. čítaní pozmeňovacie a doplňujúce návrhy priamo poslanci, z toho jeden z opozičnej strany a jeden obsahujúci 9 bodov úprav z koalície strany, z toho všetky boli v NR SR schválené a zapracované do konečnej podoby novely Zákonníka práce.

Tabuľka 4: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov

Poradie	Označenie	Znenie pozmeňujúceho/doplňujúceho návrhu
1.	čl. I bod 12 a bod 13	12. V § 152 ods. 4 sa na konci pripája táto veta: „Zamestnávateľ poskytuje stravovaciu poukážku v elektronickej forme; to neplatí, ak použitie stravovacej poukážky v elektronickej forme zamestnancom počas pracovnej zmeny na pracovisku alebo v jeho blízkosti nie je možné. 13. V § 152 ods. 5 sa slová „maximálne 3 %“ nahrádzajú slovami „maximálne 2 %“.
2.	čl. I bod 12, § 152 ods. 7, druhá veta	„Zamestnanec je viazaný svojím výberom počas 12 mesiacov odo dňa, ku ktorému sa výber viaže.“

3.	čl. I bod 19 a bod 20	<p>19. V § 230 ods. 2 sa slová „odborových organizácií na pracovisku“ nahrádzajú slovami „odborovej organizácie na pracovisku, ak medzi zamestnancami v pracovnom pomere sú členovia tejto odborovej organizácie.</p> <p>20. Za § 230 sa vkladá § 230a, ktorý vrátane nadpisu znie:</p> <p>5„§ 230a Spor o pôsobenie odborovej organizácie u zamestnávateľa“.</p>
4.	čl. I bod 21, § 252p ods. 1	(1) Zamestnávateľ, ktorý pred 1. marcom 2021 alebo v období od 1. marca 2021 do 31. decembra 2021 uzatvoril zmluvu o zabezpečení stravovacích poukážok s právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, nie je povinný postupovať podľa § 152 ods. 7 v znení účinnom od 1. marca 2021 do skončenia účinnosti tejto zmluvy, najdlhšie však do 31. decembra 2021.
5.	čl. I bod 1	1. V § 11 sa odsek 4 dopĺňa písmenom d), ktoré znie: „d) iných činnostiach neuvedených v písmenách a) až c), ak ide o fyzickú osobu staršiu ako 15 rokov do skončenia povinnej školskej dochádzky.“
6.	čl. I body 5 - 8	5. „V § 60 ods. 2 sa na konci pripájajú tieto slová: „a f)“.



		<p>6. V § 63 sa odsek 1 dopĺňa písmenom f), ktoré znie: f) zamestnanec dovŕšil 65 rokov veku a vek určený na nárok na starobný dôchodok.“</p> <p>7. V § 63 ods. 2 sa za slová „skončiť pracovný pomer“ vkladajú slová „alebo o výpoveď podľa odseku 1 písm. f)“.</p> <p>8. V § 76 ods. 1 a 2 sa slová „a) alebo písm. b)“ nahrádzajú slovami „a), b) alebo písm. f)“.</p>
7.	čl. II bod 1	1. § 7 a § 7a vrátane nadpisu nad § 7, § 9a vrátane nadpisu a §9b sa vypúšťajú.“

Zdroj: vlastné spracovanie

### 3.1.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplnujúcich návrhov

NR SR schválila novelu Zákonníka práce, ktorá upravuje okrem iného najmä dlhodobu diskutovanú tému vydávania stravných lístkov. Novela prináša viacero úprav tak v prospech zamestnancov, ako aj zamestnávateľov, avšak spôsob prijatia predmetných zmien vzhľadom na skorú novelizáciu uvedených zmien, ako aj viacero úprav cez poslanecké pozmeňovacie a doplnujúce návrhy nemožno považovať za príklad transparentného legislatívneho procesu. Podstatou novely je, že zamestnanci si budú mať po novom možnosť vybrať medzi stravným lístkom a finančným príspevkom na stravovanie, ktorý má byť účelovo viazaný na stravovanie. Právo výberu sa pritom vzťahuje len na zamestnancov, ktorých zamestnávatelia nezabezpečujú stravovanie vo vlastnom alebo inom zmluvnom stravovacom zariadení, ako aj tam, kde doteraz bol zamestnávateľ zo zákona povinný poskytnúť finančný príspevok na stravovanie. Keďže sú veľkosť a podmienky v podnikoch rôzne, podrobnejšie pravidlá, ako má výber prebiehať, novela upravuje len minimálne, pričom umožňuje, aby si zamestnávatelia vydali pre tento účel vnútorný predpis, na základe ktorého si bude zamestnanec vyberať formu

príspevku na stravovanie. Kým si však zamestnanci vyberú, môže zamestnávateľ poskytnúť stravovacie poukážky alebo finančný príspevok na základe svojho rozhodnutia.

Čo sa týka prechodných ustanovení, tu pôvodný návrh v § 252p ods. 1 ustanovoval, že: *„Zamestnávateľ, ktorý pred 1. januárom 2022 uzatvoril zmluvu o zabezpečení stravovacích poukážok s právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, je povinný postupovať podľa § 152 ods. 2, 3 a 6 v znení účinnom pred 1. marcom 2021 až do skončenia tejto zmluvy, najneskôr však od 1. januára 2022.“* Na základe schválenia pozmeňujúceho návrhu predloženého vo výboroch sa však dané ustanovenie upravilo nasledovne: *„Zamestnávateľ, ktorý pred 1. marcom 2021 alebo v období od 1. marca 2021 do 31. decembra 2021 uzatvoril zmluvu o zabezpečení stravovacích poukážok s právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, nie je povinný postupovať podľa § 152 ods. 7 v znení účinnom od 1. marca 2021 do skončenia účinnosti tejto zmluvy, najdlhšie však do 31. decembra 2021.“* V danom prípade možno schválenie úpravy obsiahnutej v pozmeňovacom návrhu považovať za zmenu v prospech zamestnávateľov, nakoľko návrhom sa umožňuje zamestnávateľom rozhodnúť sa, či od účinnosti úpravy podľa ust. § 152, ktorou sa zavádza výber medzi stravovacími poukážkami alebo finančným príspevkom, budú postupovať ihneď podľa novej právnej úpravy alebo toto rozhodnutie urobia neskôr po nadobudnutí účinnosti novely. Zároveň sa ustanovuje maximálna doba prechodného ustanovenia do 31. decembra 2021. Cieľom tohto pozmeňovacieho návrhu je teda poskytnúť zamestnávateľovi dostatočný čas na vyriešenie si zmluvných vzťahov k emitentom stravovacích poukážok a nastaviť, resp. dohodnúť si pravidlá pre výber zamestnancov a pod.

Ďalším bodom upraveným napokon cez poslanecký pozmeňujúci návrh je doba viazania výberom zo strany zamestnanca. Pôvodný návrh zo strany vlády ustanovoval v § 152 ods. 7 v druhej vete, že: *„Zamestnávateľ určí primeranú lehotu na výber zo strany zamestnanca a minimálnu dobu, počas ktorej je zamestnanec viazaný svojím výberom, najviac však 12 mesiacov.“* Pozmeňovací návrh uvedenú úpravu skrátil: *„Zamestnanec je viazaný svojím*

výberom počas 12 mesiacov odo dňa, ku ktorému sa výber viaže.“ s odôvodnením, že sa tým zjednoduší proces výberu a súčasne spresní doba, počas ktorej je zamestnanec viazaný svojím výberom.

Čo pôvodný návrh vôbec neriešil bola forma stravovacej poukážky. Formu ustanovil v § 152 ods. 4 doplnením novej vety až pozmeňujúci návrh z parlamentu, v zmysle ktorého *„Zamestnávateľ poskytuje stravovaciou poukážku v elektronickej forme; to neplatí, ak použitie stravovacej poukážky v elektronickej forme zamestnancom počas pracovnej zmeny na pracovisku alebo v jeho blízkosti nie je možné.“* Tzn., že od 1. januára 2023 bude platiť povinná elektronická forma stravovacej poukážky. Výnimku budú mať prípady, kedy sa elektronická „stravenka“ nebude môcť z objektívnych dôvodov použiť na pracovisku či v jeho blízkosti. Ide teda o prípady, kedy napr. obchod, bufet či reštaurácia v okolí pracoviska nebude prijímať elektronické gastrolístky. Otázkou zostáva konkrétna vzdialenosť takýchto stravovacích zariadení, ktorá v zákone nie je definovaná.

Novelou sa ustanovila aj výška finančného príspevku na stravovanie, a to v zmysle, že finančný príspevok na stravovanie bude vo výške sumy, ktorou zamestnávateľ prispieva iným zamestnancom na stravovanie. Najmenej však 55 % minimálnej hodnoty stravovacej poukážky. Ak zamestnávateľ neprispieva na stravovanie iným zamestnancom, pretože má napr. len jedného zamestnanca, suma finančného príspevku na stravovanie je najmenej 55 % minimálnej hodnoty stravovacej poukážky, najviac však 55 % stravného poskytovaného pri pracovnej ceste v trvaní 5 až 12 hodín.

Do výšky príspevku na stravné parlament nezasahoval, avšak na základe doplňujúceho poslaneckého návrhu bola upravená výška poplatku zamestnávateľa za sprostredkovanie stravovania z 3 % na maximálne 2 % hodnoty uvedenej na stravovacej poukážke, a to z dôvodu zníženia nákladov zamestnávateľa pri zabezpečovaní stravovania prostredníctvom stravovacích poukážok, čo je významná zmena v prospech zamestnávateľov, ktorí dlhodobo

poskytovali provízie vo vysokých sumách firmám sprostredkujúcim stravovanie zamestnancov.

### **3.1.4. Zmeny po predložení dodatočného poslaneckého návrhu, ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce**

V súvislosti s úpravou poskytovania príspevku na stravovanie zamestnancov, resp. možnosti voľby zamestnanca vybrať si medzi stravovacou poukážkou a finančným príspevkom bola v priebehu krátkeho obdobia predložená novela, ktorej podstatou bolo riešenie otázky zdaňovania predmetného príspevku. Podľa návrhu novely, ktorý predložili koalíční poslanci, bolo jej cieľom predovšetkým odstrániť nerovnosť v zdaňovaní príspevku na stravovanie formou stravného lístka a formou peňažného príspevku.

Vzhľadom na početnosť pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov už v pôvodnej novele Zákonníka práce, ktorá v jeho úprave zaviedla možnosť výberu zo strany zamestnanca, je predloženie následnej novely Zákonníka práce dôkazom nedostatočnej analýzy potrieb úprav súvisiacich predpisov, v danom prípade v oblasti daní, čoho dôsledkom je roztrieštenosť a neprehľadnosť právnej úpravy, k riešeniu ktorých sa vláda 8. volebného obdobia zaviazala aj v PVV: *„Vláda SR zásadným spôsobom posilní princíp právnej istoty, a to prípravou vládnych návrhov zákonov a nastavením pravidiel legislatívneho procesu tak, aby stabilita a predvídateľnosť boli imanentnými pre výsledky legislatívneho procesu. Na tento účel vláda SR ... zabezpečí, že návrh zákona mimo plánu legislatívnych úloh bude môcť byť predložený do legislatívneho procesu na úrovni vlády SR len po prerokovaní s podpredsedom vlády SR, ktorý bude koordinovať legislatívu, bude komplexne a participatívne hodnotiť vplyvy návrhov právnych predpisov, vrátane vplyvov na strategické plánovanie, a len návrhy predpisov, ktorých vplyvy budú dôsledne zhodnotené, bude predkladať do legislatívneho procesu, zabezpečí, aby nedochádzalo k prijímaniu všeobecne záväzných právnych predpisov bez ich náležitého prerokovania, osobitne s dotknutými subjektmi a verejnosťou, a to najmä tým, že sa zasadí o to, aby sa neodôvodňovane neobchádzalo medzirezortné pripomienkové konanie,*

*zabezpečí dodržiavanie zákazu nepriamych novelizácií právnych predpisov a obsahovo nesúvisiacich novelizácií právnych predpisov (tzv. prílepkov)...“.*

Plánovaným zmenám chýbala dostatočná analýza a predovšetkým predvídateľnosť dopadov prijatej úpravy, pričom nielen množstvo pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k pôvodnému návrhu, ale aj následná novela predložená práve zo strany koalíčných poslancov a opätovne k nej predložené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy mali byť obsiahnuté priamo vo vládnom návrhu zákona, ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce v súvislosti s vyššie uvedenými bodmi úpravy. Avšak viacero bodov úpravy plánovalo zmeny v prospech zamestnávateľov.

Pôvodne sa v zákone plánovala zaviesť aj možnosť poskytovať stravný lístok alebo príspevok na stravovanie oneskorene, teda rovnako ako vyplácanie mzdy až po vykonaní práce, čím by sa prispelo k zníženiu administratívnych nákladov na strane zamestnávateľov. Od tohto bodu novely sa však nakoniec upustilo, najmä na základe pripomienok zo strany MPSVR SR, ktoré argumentovalo, že keby sa stravné poskytovalo pozadu, poprelo by to jeho účel zabezpečiť si jedlo v deň, keď zamestnancovi vzniká nárok.

Novela mala tiež umožniť zamestnávateľom prispievať na stravovanie zamestnancov až do výšky 100 % sumy stravného pri pracovnej ceste v trvaní od 5 do 12 hodín bez toho, aby bol tento príspevok považovaný za daňovo neuznaný výdavok pre zamestnávateľa a aby bol zároveň zdanený daňou z príjmov zo závislej činnosti na strane zamestnancov. *„Cieľom predloženého návrhu zákona je odstrániť nerovnosti pri zdaňovaní rôznych foriem stravovania, konkrétne stravovacích poukážok, ako aj zjednodušiť administratívu zamestnávateľov, ktorá vzniká pri poskytovaní stravovacích poukážok a finančného príspevku na stravovanie v predstihu na príslušný kalendárny mesiac,“* uvádzalo sa v dôvodovej správe. Administratívna záťaž zamestnávateľov sa mala pritom znížiť tým, že poskytnutú sumu stravného nebude potrebné účtovne deliť na časť daňovo oslobodenú a časť daňovo neoslobodenú. Ak totiž zamestnávateľ prispieval zamestnancom na stravovanie v rozsahu upravenom v Zákonníku práce, medzi stravovacími poukážkami a finančným príspevkom na stravovanie neboli z

hľadiska daní a odvodov žiadne rozdiely. Ak však zamestnávateľ prispieval na stravovanie formou finančného príspevku na stravovanie nad rámec Zákonníka práce z vlastných zdrojov, táto suma bola pre zamestnávateľa daňovo neuznaným nákladom a u zamestnanca sa zdaňovala. Na rozdiel od toho, ak zamestnávateľ prispieval na stravovanie svojich zamestnancov nad rámec Zákonníka práce z vlastných zdrojov, pri stravovacích poukážkach bola táto suma pre zamestnávateľa daňovo uznaným nákladom, no u zamestnanca sa nezdaňovala. Prispievanie na stravu zamestnanca formou gastrolístkov tak bolo výhodnejšie ako poskytovanie finančného príspevku. Aj v tomto prípade došlo napokon pozmeňovacím návrhom k úprave novelizačného bodu, a to tak, že nepôjde o 100 %. Novela, ktorá bola napokon v parlamente schválená, ustanovila, že oslobodenie od dane z príjmov sa uplatní jednotne pre všetky formy zabezpečenia stravy, resp. jej finančného krytia, a to aktuálne podľa Zákonníka práce najviac do výšky 2,81 eura. Ak zamestnancom teda prispieval zamestnávateľ na jedlo alebo formou gastrolístka nad 2,81 eura (mimo sociálneho fondu), od nového roka sa uplatní oslobodenie len do výšky 2,81 eura. Čo bude (zhodne, aj v prípade gastrolístka aj v prípade finančného príspevku) navyše, sa u zamestnanca zdaní a zaplatia sa aj odvody.

Okrem prioritnej otázky týkajúcej sa riešenia možností poskytovania príspevku na stravovanie zamestnancov a dodatočných úprav zo strany poslancov vo forme pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, ktorých bolo v danom prípade pomerne veľké množstvo, boli v rámci schvaľovacieho procesu novely Zákonníka práce predložené aj iné návrhy poslancov, ktoré vládny návrh nezahŕňal. Na druhej strane je potrebné povedať, že aj keď uvedené zmeny boli do návrhu zapracované a následne schválené spôsobom nezodpovedajúcim prioritám stanoveným v PVV, a to, že k významným zmenám s vplyvom na podnikateľské prostredie nebude dochádzať bez účasti verejnosti, všetky tieto zmeny možno charakterizovať ako pozitívne. Tieto návrhy sa týkali pôsobenia odborovej organizácie u zamestnávateľa, pričom účelom navrhovaného ustanovenia bolo, aby zamestnávateľ nemal povinnosť akceptovať odborovú organizáciu, ktorá nemá svojich členov v pracovnom pomere u zamestnávateľa, ak takáto odborová organizácia zamestnávateľovi oznámi, že u neho pôsobí. Ďalej sa ustanovil

nový výpovedný dôvod spočívajúci v dosiahnutí veku 65 rokov a súčasne veku, v ktorom zamestnancovi vzniká nárok na starobný dôchodok a rozšírili sa možnosti pre žiakov a študentov starších ako 15 rokov do ukončenia povinnej školskej dochádzky vykonávať aj iné druhy prác, aké boli doposiaľ zákonom povolené.

V prípade uvedených pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov stojí za zmienku predovšetkým časový moment predloženia týchto návrhov, keďže boli predložené len deň pred rokovaním o návrhu v II. čítaní, čo má za následok, že verejnosť, ako ani poslanci, ktorí sa majú s návrhom v dostatočnom predstihu oboznámiť a ktorí následne o návrhu hlasujú, prakticky nedokážu návrh skontrolovať a vecne pripomienkovať pozmeňujúce návrhy.

## Zhrnutie

Predmetná novela predstavuje prípad, kedy schválená verzia vládneho návrhu modifikovaná pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi zo strany poslancov bola v konečnom dôsledku pre podnikateľské subjekty, resp. zamestnávateľov prospešnejšia. Bol to práve pozmeňujúci návrh, ktorý umožnil zamestnávateľom rozhodnúť sa, či od účinnosti úpravy, ktorou sa zavádza výber medzi stravovacími poukázkami alebo finančným príspevkom, budú postupovať ihneď podľa novej právnej úpravy alebo toto rozhodnutie urobia neskôr po nadobudnutí účinnosti novely. Takisto na základe doplňujúceho poslaneckého návrhu bola upravená výška poplatku zamestnávateľa za sprostredkovanie stravovania z 3 % na maximálne 2 % hodnoty uvedenej na stravovacej poukážke, keďže zamestnávatelia dlhodobo poskytovali vysoké provízie firmám sprostredkujúcim stravovanie zamestnancov.

Na základe porovnania pôvodného návrhu zákona, resp. dvoch noviel a v rámci nich predložených poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je evidentné, že úpravy sledovali účel v prospech tak zamestnancov, ako aj zamestnávateľov, ale na druhej strane platí, že najmä v prípade pozmeňujúcich návrhov zo strany koalíčných poslancov by tieto úpravy mali byť zahrnuté už v návrhu vypracovanom zo strany vlády preukazujúc tak dôraz na

primárny účel sledovaný návrhom a nie dodatočné zmeny prijímané často s cieľom obídienia verejnosti bez nutnosti vyrovnania sa s ich pripomienkami.

Aj v danom prípade platí, že pri vypracúvaní návrhu, ako aj v priebehu pripomienkovania by sa nemala opomínať dostatočne dlhá odborná diskusia so zástupcami všetkých strán, aby sa predišlo prípadu, kedy bude návrh zákona upravovaný až na záver legislatívneho procesu v NR SR, nakoľko v prípade uvedenej novely Zákonníka práce boli poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené len deň pred rokovaním o návrhu v II. čítaní, čo v skutočnosti neumožňuje dostatočné oboznámenie sa s úpravami zo strany hlasujúcich poslancov. Takisto by sa predišlo prípadu, kedy sa v priebehu jedného roka zákon, resp. predmet jeho predchádzajúcej úpravy otvára a mení hneď dvakrát, čo zodpovedá presnému opaku sľubom avizovaným v PVV, a to zabezpečeniu transparentného a predvídateľného legislatívneho prostredia.

### **3.2. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona o osobitnom odvode obchodných reťazcov**

#### **3.2.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Podstatou návrhu bolo zavedenie povinnosti platenia osobitného odvodu subjektmi, ktoré zákon definuje ako obchodné reťazce, s cieľom zabezpečiť vlastnú potravinovú sebestačnosť SR, resp. sa k nej čo najviac priblížiť. Zákon o osobitnom odvode pre obchodné reťazce tak od roku 2019 zaviedol pre obchodné reťazce predávajúce určité množstvo potravín (návrh toto množstvo definuje ako: „*aspoň 10 % obratu pochádzajúcich z predaja potravín konečnému spotrebiteľovi*“) povinnosť pravidelne odvádzať daňovému úradu osobitný odvod. Tento odvod sa má následne použiť na podporu výroby slovenských potravín. Daňový úrad, ktorému podnikateľ platí daň z príjmov, bol zároveň ustanovený ako správca pre osobitný odvod pre obchodné reťazce. Podľa návrhu budú osobitný odvod reťazce platiť daňovému úradu za tzv. „odvodové obdobie“, ktorým sú tri po sebe nasledujúce kalendárne mesiace príslušného účtovného obdobia, t. j. za kalendárny rok by reťazce platili spolu štyrikrát. Návrh zákona



okrem priameho finančného nákladu obsahoval aj zavedenie administratívnej povinnosti spočívajúcej v doručení oznámenia o výške odvodu DÚ, a to do konca kalendárneho mesiaca nasledujúceho po skončení príslušného trojmesačného odvodového obdobia.

Sadzba osobitného odvodu pre obchodné reťazce bola návrhom stanovená ako 2,5 % z čistého obratu za príslušné odvodové obdobie. Ak výška osobitného odvodu za príslušné odvodové obdobie (tri mesiace kalendárneho roka) nepresiahne sumu 5 000 eur, osobitný odvod sa neplatí. Návrh zákona o osobitnom odvode pre obchodné reťazce sa pri definícii čistého obratu odvoláva na prvú vetu § 2 ods. 15 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení zákona č. 333/2014 Z. z. Podľa uvedeného ustanovenia sa do čistého obratu sa zahŕňajú výnosy dosahované z predaja výrobkov, tovarov a služieb po odpočítaní zliav. Znamená to, že osobitný odvod určený na podporu potravinárstva sa podľa návrhu zákona platí napr. aj z predanej drogérie, oblečenia a elektroniky.

Jednou z najpodstatnejších definícií v celom návrhu zákona je určenie toho, kto sa považuje na účely povinnosti platby osobitného odvodu za obchodný reťazec. Definícia obchodného reťazca je pritom pomerne zložitá s množstvom rôznych výnimiek a kritérií, ktoré musia byť splnené. Podľa pôvodného návrhu zákona sa obchodným reťazcom rozumie: „...zoskupenie obchodných prevádzkarní, ktoré používajú rovnaké alebo vzájomne zameniteľné označenie obchodným názvom alebo ktoré sú prevádzkované tým istým podnikateľom alebo vzájomne majetkovo alebo personálne prepojenými podnikateľmi, alebo obchodná aliancia, ak

1. je prevádzkovateľom potravinárskeho podniku,
2. má prevádzky aspoň v dvoch okresoch,
3. aspoň 10 % obratu pochádza z predaja potravín konečnému spotrebiteľovi,
4. prevádzky majú jednotný dizajn, spoločnú komunikáciu a spoločné marketingové aktivity.“

### 3.2.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

NR SR schválila návrh zákona o osobitnom odvode obchodných reťazcov predložený vo forme poslaneckého návrhu s viacerými zmenami. Na základe schválených pozmeňujúcich návrhov koalíčných poslancov budú osobitný odvod napokon platiť obchodné reťazce, v ktorých aspoň 25 % z obratu tvoria potraviny a majú prevádzky minimálne v 15 % všetkých okresov. V pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu koalíčných poslancov boli zahrnuté a schválené aj pripomienky, na ktorých trvalo MPRV SR. Konkrétne išlo o „zúženie“ definície obchodného reťazca, na základe ktorej sa výnimka na povinnosť platiť odvod rozšírila aj o MSP vo všeobecnosti, podnikové predajne, kde je výrobca aj predajcom potraviny a rovnako aj o maloobchodné predajne, ktoré predávajú výlučne jednu sortimentnú skupinu potravín. Vypustila sa aj definícia obchodnej aliancie, ktorá sa v pôvodnom návrhu nachádzala. Na základe doplňujúceho návrhu odvod zohľadňuje tiež špecifiká prevádzok, ktorých sa týka zákon č. 336/2015 Z. z o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v dôsledku čoho nebudú ani prevádzky v takýchto regiónoch zaťažené odvodom. Zároveň sa prostredníctvom doplňujúcich návrhov schválila aj pripomienka MF SR, aby sa v súvislosti so zavedením osobitného odvodu obchodných reťazcov, ktorý bude zároveň výdavkom (nákladom) znižujúcim výsledok hospodárenia a základ dane, do návrhu zákona vložil nový článok, ktorým sa bude novelizovať zákon o dani z príjmov. Na jeho základe sa osobitný odvod obchodných reťazcov bude považovať za daňový výdavok až po jeho zaplatení.

Tabuľka 5: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov

Poradie	Označenie	Znenie pozmeňujúceho/doplňujúceho návrhu
1.	§ 2 ods. 1 písm. a) § 2 ods. 1	Vypúšťajú sa slová „alebo obchodná aliancia“. Vypúšťa sa písm. e) (definícia obchodnej aliancie).
2.	§ 2 ods. 1 písm. a) druhý bod	Slová „dvoch okresoch“ sa nahrádzajú slovami „15 % všetkých okresov“.

3.	§ 2 ods. 1 písm. a) tretí bod	Slová „10 % obratu“ nahrádzajú slovami „25 % čistého obratu“.
4.	§ 2 ods. 2	Za obchodný reťazec sa na účely tohto zákona nepovažuje a) zariadenie spoločného stravovania, b) malý podnik a stredný podnik, c) obchodný reťazec, ktorý je výrobcom potravy a ktorý predáva potraviny konečnému spotrebiteľovi, pričom najmenej 80 % jeho čistého obratu pochádza z predaja potravín, ktoré vyrobí, d) obchodný reťazec, ktorý je majetkovo prepojený s výrobcom potravy podľa písmena c), pričom najmenej 80 % jeho obratu pochádza z predaja potravín, ktoré vyrobí výrobca, s ktorým je majetkovo prepojený, e) obchodný reťazec, u ktorého najmenej 80 % jeho obratu pochádza z predaja potravín jednej triedy.
5.	§ 4 ods. 2	Do základu odvodu podľa odseku 1 sa nezapočítava čistý obrat obchodných prevádzkarní, ktoré sa nachádzajú v a) okresoch zapísaných v zozname najmenej rozvinutých okresov a majúce najviac desiatich zamestnancov, b) obci, kde sú najviac tri obchodné prevádzkarne, ktoré predávajú potraviny konečnému spotrebiteľovi.
6.	Čl. II	Odkaz na zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

Zdroj: vlastné spracovanie

### 3.2.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

Zmeny, ktoré boli schválené až na základe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo strany poslancov predložených priamo v deň hlasovania o návrhu zákona v NR SR, sa týkali najmä toho, kto bude odvod platiť – na základe prijatia týchto návrhov sa povinnosť platiť osobitný odvod bude vzťahovať na menší počet subjektov. Návrh počítal s vyšším počtom odvodom dotknutých subjektov a nepočítal s viacerými výnimkami, k prijatiu ktorých došlo až na základe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. V dôsledku toho sa výrazne znížila aj výška čistého výnosu z osobitného odvodu – čistý výnos sa po schválení zmien odhaduje na menej ako 50 miliónov eur, pričom podľa pôvodného návrhu sa počítalo s tým, že čistý výnos môže ročne dosiahnuť celkovo až 118,5 mil. eur. Na druhej strane úpravu definície obchodného reťazca a ustanovenie viacerých výnimiek možno vnímať ako ústretový a správny krok k možnosti ďalšieho výkonu podnikateľskej činnosti zo strany pôvodne dotknutých subjektov (MSP či prevádzky v najmenej rozvinutých okresoch).

Z hľadiska hodnotenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov poslancov, čiastočne negatívny vplyv na podniky mal návrh týkajúci sa úpravy v zákone o dani z príjmov, na základe ktorého *„osobitný odvod je u daňovníka daňovým výdavkom len po zaplatení. Ak si daňovník odvod nevypočítal správne, správca odvodu vydá rozhodnutie, na základe ktorého bude obchodný reťazec povinný zaplatiť dlžnú sumu odvodu, ktorá bude daňovým výdavkom rovnako až po zaplatení.“*

#### Zhrnutie

Zákon o osobitnom odvode pre obchodné reťazce v schválenom znení neplatil plošne na všetky obchodné subjekty, ale len pre vybranú skupinu obchodníkov, čím sa vytvorili na trhu nerovné podmienky a zákon tak jednoznačne javil známky diskriminácie. Išlo pritom o zákon s významným vplyvom na podniky a ich priame finančné náklady (a s tým súvisiacich administratívnych nákladov – predkladanie oznámenia o výške odvodu), ktorý bol predložený

zo strany koalíčných poslancov bez predchádzajúcej odbornej diskusie so všetkými dotknutými stranami, a teda neprešiel štandardným legislatívnym procesom, kde by boli zohľadnené všetky riziká a stanovený cieľ dosiahnutý bez neprimeraného zaťažovania len určitých podnikateľských subjektov. Práve pri uvedených legislatívnych zmenách majúci dopady na množstvo podnikateľských subjektov je dôležité, aby boli predkladané ako vládne návrhy a prešli riadnym pripomienkovým konaním, čím by sa dosiahla vyváženosť aj pri dosahovaní rovnakého cieľa. Navyše aj pri návrhu predloženom zo strany koalíčných poslancov bol návrh dodatočne menený v NR SR v podobe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených až priamo v deň hlasovania o návrhu zákona, čo svedčí o nedostatočnej diskusii o návrhu aj v rámci samotnej koalície.<sup>25</sup>

### **3.3. Návrh zákona o hazardných hrách a zákon č. 287/2020 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov**

#### **3.3.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Podstatnou návrhu zákona bolo nové vymedzenie hazardných hier, charakteristika jednotlivých druhov hazardných hier, podmienky získania licencie a prevádzkovania hazardných hier. Súčasne návrh určil pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, výkon dozoru a sankcie pri porušení povinností subjektmi pôsobiacimi v oblasti hazardných hier. Predmetný zákon ďalej upravil pôsobnosť Úradu pre reguláciu hazardných hier, kam by mali prejsť s výnimkou legislatívy všetky činnosti na úseku hazardných hier, a to najmä udeľovanie licencií, dozorné činnosti, ukládanie sankcií a správa odvodov. K zásadným zmenám obsiahnutým v návrhu v porovnaní s doterajšou úpravou patrí teda predovšetkým návrh na uvoľnenie prístupu internetových hier na trh. V rámci zmien v oblasti internetových hier sa navrhuje, aby príslušná licencia na tieto hry mohla byť po splnení zákonom ustanovených podmienok

<sup>25</sup>Zákon o osobitnom odvode obchodných reťazcov zrušili poslanci NR SR začiatkom apríla 2019 v skrátrenom legislatívnom konaní. Odvod, ktorý platil len od začiatku roka 2019, tak bol zrušený len krátko po oznámení predbežného opatrenia Európskej komisie. Za zrušenie zákona hlasovali všetci prítomní poslanci parlamentu.

udelená aj spoločnostiam so sídlom v krajinách EÚ a EHP, pričom licenciu bude možné získať aj na prevádzkovanie internetových hier vo virtuálnom priestore internetovej herne a internetového kasína. Práve potreba licencie na prevádzkovanie hazardných hier je zásadná zmena, ktorá ovplyvnila fungovanie slovenského trhu s online kasínami. Kým v minulosti na našom trhu prevádzkoval legálne online kasíno iba štátny Tipos a.s., dnes môžu na trhu pôsobiť všetky kasína, ktoré splnia podmienky na získanie licencie. V praxi to znamená zánik monopolu štátneho podniku, rozvoj nových legálnych kasín a obmedzenie pôsobenia zahraničných online kasín bez licencie.

V súvislosti s novou úpravou bola v pomerne krátkom období predložená novela zo strany koalíčných poslancov, ktorej cieľom bolo posilniť kompetencie samosprávy a vypustiť podmienku podania petície, ktorou sa občania obce sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier. Následkom vypustenia tejto podmienky bude obciam umožnené prijať VZN, ktorým zakážu hazardné hry na svojom území, čím sa posilní kompetencia samosprávy v oblasti regulácie hazardných hier. Pred prijatím novely platil právny stav, v zmysle ktorého prijatie VZN obce o zákaze hazardných hier na celom jej území bolo podmienené existenciou petície, ktorú muselo podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, resp. 15 % občanov obce v prípade Bratislavy a Košíc.

### 3.3.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

NR SR schválila návrh zákona o hazardných hrách s viacerými dodatočnými zmenami. Na základe schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré počas rokovania o návrhu v NR SR predložili koalíční poslanci, bol pôvodný návrh vo viacerých bodoch modifikovaný.

Jedna zo zmien sa týkala stanovenia minimálneho a maximálneho počtu hracích zariadení v herni, čo bolo zo strany predkladateľa odôvodnené tak, že sa touto úpravou docieli „kapacitná primeranosť dostupnosti hazardných hier.“ (pôvodne bol stanovený len minimálny počet „najmenej 15“). Na základe uvedenej úpravy bude môcť byť v herni umiestnených najviac 40 výherných prístrojov či iných zariadení alebo najviac 40 takých prístrojov či iných

zariadení slúžiacich na prevádzkovanie týchto hazardných hier v herni, tzn., že ak prevádzkovateľ hazardných hier v herni bude mať umiestnené napr. len výherné prístroje, musí ich mať minimálne 15 a maximálne 40 kusov. Ak bude mať umiestnených v herni viacero druhov zariadení, uplatní sa rovnaký princíp.

Ďalšou zmenou, ktorá prevádzkovateľom priniesla dodatočné povinnosti bolo ustanovenie tzv. samoobmedzujúcich opatrení napomáhajúcich pri zamedzení vzniku závislosti na hraní. Povinnosť pre prevádzkovateľa (internetových hier) spočívala v povinnosti umožniť hráčom nastaviť si svoje finančné obmedzenia, a to aj na určité časové obdobie, najmä prostredníctvom stanovenia si hornej hranice množstva prehraných peňazí za definované obdobie. Prevádzkovateľ je povinný zabezpečiť, aby pri každom prihlásení sa hráča na jeho účet a počas hry si mohol tento hráč zadať nastavenie sebaobmedzujúceho opatrenia, a ak si ho zadá, musí prevádzkovateľ toto opatrenia nastaviť do 24 hodín od zadania. Jeho zmiernenie pritom môže nastaviť do siedmich dní od času, kedy hráč zadal zmiernenie tohto opatrenia, na druhej strane ak si ho hráč sprísnil, je povinný sprísnenie opatrenia nastaviť už do 24 hodín od jeho zadania.

Zmenou, ktorá sa v prvotnom návrhu zákona nenachádzala a do schváleného znenia sa dostala prostredníctvom poslaneckého pozmeňovacieho návrhu, bolo zrušenie možnosti opcie pri individuálnej licencií na prevádzkovanie hazardných hier. Návrh pôvodne umožňoval túto licenciu udeliť na „tri roky s možnosťou opcie na ďalšie dva roky“, pozmeňovacím návrhom však bude možné na prevádzkovanie hazardných hier udeliť individuálnu licenciu priamo na najviac 5 rokov pri správnom poplatku 2 mil. eur, čím sa prevádzkovatelia odbremenia od s tým spojenej administratívnej povinnosti.

Pozmeňovací návrh k zákonu o hazardných hrách s významným vplyvom na prevádzkovateľov hazardných hier sa napokon týkal aj finančnej zábezpeky, pričom navýšiť výšku zábezpeky zo 60 tisíc eur (túto sumu ustanovoval pôvodný zákon) na 75 tisíc eur bol prevádzkovateľ povinný do konca mája 2019.

Z hľadiska možnosti ďalšej existencie herní bol však významný pozmeňujúci návrh k poslancami predloženej novele zákona o hazardných hrách. Tento návrh sa týkal úpravy možnosti miest a obcí prijať opatrenia na obmedzenie herní VZN. Na základe dovtedy platnej a účinnej úpravy bolo možné zakázať umiestnenie herní 200 metrov pochôdzkovou vzdialenosťou od škôl, školských zariadení, zariadení sociálnych služieb pre deti a mládež, liečební či ubytovaní mládeže. Na základe schváleného pozmeňujúceho návrhu, ktorý predložili poslanci vládnej strany sa však na Slovensku od novembra 2020 neumožní ďalšia existencia kamenných herní. Pozmeňujúcim návrhom sa totiž dvestometrová vzdialenosť zmenila na päťstometrovú, dokonca nie pochôdzkovou, ale vzdušnou čiarou. V praxi to znamená, že v podstate neexistuje miesto, kde by bolo možné kamennú prevádzku herne za takýchto kritérií umiestniť. *De facto* sa touto nenápadnou zmenou zakázal hazard, čím sa výrazne zasiahlo do podnikateľskej slobody, a to súčasne bez predchádzajúcej celospoločenskej diskusie a navyše prostredníctvom „skrytého“ pozmeňovacieho návrhu predloženého k novele, ktorá bola poslancami predložená so zámerom úpravy podmienok petície, v prípade, že chce samospráva na svojom území herne zakázať. Okrem priameho dopadu na rozpočty miest a obcí v dôsledku výpadku príjmu z hazardných hier, bude mať predmetný návrh výrazne negatívny dopad aj na podnikateľov v oblasti prevádzkovania hazardných hier a nepriamo to bude mať za následok aj vznik nelegálnych prevádzok hazardných hier.

### **3.3.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov**

Na základe schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré počas rokovania o návrhu v NR SR predložili koalíční poslanci, bol pôvodný návrh zákona vo viacerých bodoch modifikovaný. Na rozdiel od návrhu, ktorý ustanovoval len minimálny počet herných zariadení, bolo na základe doplňujúceho návrhu upravený aj jeho maximálny počet. Zmenou majúcou za následok navýšenie administratívnych povinností na strane prevádzkovateľov bolo ustanovenie tzv. samoobmedzujúcich opatrení, ktoré majú slúžiť ako nástroj na znižovanie



závislosti na hraní. Na druhej strane pre prevádzkovateľov týmto opäť vznikli nové administratívne povinnosti v podobe nutnosti umožnenia nastavenia limitov pre hráčov, a to v presne určených lehotách.

Pozmeňujúcim návrhom v prospech prevádzkovateľov bolo zrušenie opcie pri predĺžovaní platnosti tzv. individuálnej licencie. Návrhom sa upravila táto lehota priamo na 5 rokov, keďže predošlá lehota ustanovovala platnosť licencie na tri roky s možnosťou jej predĺženia o ďalšie dva roky. Zmenou úpravy sa tak znížila administratívna záťaž spočívajúca v nutnosti žiadať o predĺženie licencie a súčasne sa pre prevádzkovateľov zaistilo, že licenciu budú mať s určitosťou na obdobie piatich rokov. Pozmeňovacím návrhom sa napokon upravila aj otázka finančnej zábezpeky. Finančná zábezpeka bude po novom upravená tak, že bude zohľadňovať charakter danej hazardnej hry. Bude stanovená na jeden výherný prístroj vo výške 1000 eur, minimálne však vo výške 75 tisíc eur.

Pozmeňovacím návrhom sa v prípade novely zákona o hazardných hrách rozšíril zákaz umiestňovania herní na vzdialenosť minimálne 500 metrov, ak tak ustanoví obec prostredníctvom VZN. Zároveň sa namiesto doterajšieho zákazu umiestňovania herní v zariadeniach sociálnych služieb pre deti a mládež a v blízkosti týchto zariadení budú tieto zákazy vzťahovať na všetky zariadenia sociálnych služieb bez výnimky. Takéto opatrenie umožní lepšiu ochranu tých najzraniteľnejších skupín, ku ktorým patria všetci klienti zariadení sociálnych služieb bez rozdielu veku. Upravuje sa aj spôsob merania tejto minimálnej vzdialenosti – namiesto pochôdzkovej vzdialenosti bude pre účely zákona smerodajná vzdušná vzdialenosť. V danom prípade je porovnávanie pôvodného návrhu a pozmeňovacieho návrhu dôležité predovšetkým z hľadiska pôvodne zamýšľaného obsahu úpravy. Predkladanou novelou sa totiž v zmysle dôvodovej správy k novele mala riešiť otázka petícií, ktoré rozhodnutiu obce alebo mesta o zrušení herne predchádzala. Pozmeňovacím návrhom sa odklonilo od predstaveného zámeru. Išlo o tzv. „skrytú“ novelu, ktorá v rámci zámeru novely nebola verejnosti predstavená, pričom ide o zmenu s podstatným negatívnym vplyvom pre prevádzkovateľov herní.

## Zhrnutie

V rámci rokovania o návrhu zákona o hazardných hrách bolo predložených 12 poslaneckých pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. V porovnaní s bežnou praxou pri predkladaní pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, kedy poslanci predkladajú tieto návrhy jeden deň pred rokaním o návrhu, resp. v deň rokovania a hlasovania o návrhu, v tomto prípade boli návrhy predložené zo strany jednotlivých poslancov 7 dní, 6 dní a 5 dní pred rokaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Jeden pozmeňovací, resp. doplňujúci návrh bol predložený zo strany koalície poslanca, zvyšok predložili opoziční poslanci – v prípade návrhov od opozičných poslancov, ani jeden nebol zapracovaný do schváleného znenia zákona. To isté platí v prípade novely zákona o hazardných hrách, zo strany poslancov boli predložené dva pozmeňovacie, resp. doplňujúce návrhy – z toho jeden 7 dní a druhý 5 dní pred rokaním a hlasovaním o novele. Oba návrhy boli predložené zo strany koalície poslancov, pričom oba návrhy boli schválené a zapracované do konečnej podoby novely zákona. V prípade následnej novely bol pozmeňovací návrh predložený v rámci rokovania výborov a svojím obsahom významným spôsobom zmenil podmienky fungovania podnikateľov v danej oblasti – zmena, ktorá predstavuje podstatný zásah do podnikateľského prostredia priamo ohrozujúca ich ďalšie fungovanie na trhu – nie je v súlade s princípmi transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho prostredia, ku ktorému sa zaviazala vláda v rámci PVV a predloženiu návrhu mala predchádzať dôsledná odborná diskusia so zainteresovanými stranami.

### **3.4. Vládný návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**

#### **3.4.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

V nadväznosti na schválený zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice“), ktorým sa pre podnikateľské subjekty zaviedla povinnosť na účely evidencie prijatých tržieb používať registračnú pokladnicu, tzv. pokladnicu e-kasa klient, ktorá bude prepojená so systémami finančnej správy a na následné preukázanie nedostatočného pokrytia trhu on-line registračnými pokladnicami bolo potrebné v záujme ochrany podnikateľských subjektov prijať príslušné opatrenie. V ich zmysle sa pre podnikateľov, ktorí nebudú mať včas uvedené on-line registračné pokladnice do prevádzky, ustanovuje zo zákona odklad ukladania pokút za ustanovených podmienok. Cieľom tohto návrhu zákona bola ochrana podnikateľov pred sankciami z dôvodov, ktoré neboli spôsobené ich zavinením, nakoľko aj napriek maximálnym snahám sa nepodarilo dosiahnuť, aby bol trh dostatočne zásobený potrebnými softvérovými a hardvérovými riešeniami. Návrh pritom ustanovoval, že neuloženie pokuty sa má uplatniť, ak podnikateľ preukáže (písomným potvrdením alebo emailom), že si do dňa účinnosti zákona záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii a zároveň, že požiadal o pridelenie kódu on-line registračnej pokladnice. Podnikatelia, ktorí uvedenú skutočnosť preukážu, budú v zmysle

návrhu môcť až do 30. septembra 2019 používať elektronickú registračnú pokladnicu bez hrozby sankcie.<sup>26</sup>

### 3.4.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

NR SR napokon schválila následnú novelu zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice s podstatnou zmenou. Táto zmena spočívala v zrušení podmienky, v zmysle ktorej mal preukázať „... že si *záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska podľa § 4c a ak požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient najneskôr do dňa účinnosti tohto zákona.*“ Súčasne sa na základe poslaneckého pozmeňujúceho návrhu upravil aj dátum, do kedy sa pokuty za správny delikt nepoužívania on-line registračnej pokladnice nebudú ukladať, a to až do konca decembra 2019 namiesto do konca septembra 2019.

Pozmeňujúci návrh s totožným obsahom predložili len deň pred rokovaním a hlasovaním o návrhu novely opoziční poslanci, v deň rokovania aj koalíční poslanci, a k schváleniu ktorého napokon v nadväznosti na konečné znenie novely aj došlo.

Tabuľka 6: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov

Poradie	Označenie	Znenie pozmeňujúceho/doplňujúceho návrhu
1.	§ 18cf ods. 1 a ods. 2	Slová „30. septembra 2019“ sa nahrádzajú slovami „31. decembra 2019“.

<sup>26</sup> Vládny kabinet zároveň schválil aj návrh na skrátené legislatívne konanie o tomto návrhu zákona.

2.	§ 18cf ods. 1 a ods. 2	Sa vypúšťajú slová „preukáže, že si záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného úložiska podľa § 4c a ak“.
----	------------------------	--

Zdroj: vlastné spracovanie

### 3.4.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

Podľa pôvodného znenia návrhu novely malo byť pozastavenie ukladania pokuty podmienené aj tým, že podnikateľ preukáže, že si záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska. Konkrétne tak ustanovoval § 18cf v ods. 1 a nasl. *„Daňový úrad alebo colný úrad neuloží do 30. septembra 2019 pokutu za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľovi, ktorý používa na evidenciu tržieb elektronickú registračnú pokladnicu, ak preukáže, že si záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska podľa § 4c a ak požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient najneskôr do dňa účinnosti tohto zákona. Ak daňový úrad alebo colný úrad takémuto podnikateľovi pokutu už uložil, rozhodnutie o uložení takejto pokuty sa zrušuje dňom účinnosti tohto zákona v časti týkajúcej sa nepoužívania on-line registračnej pokladnice, alebo ak začalo konanie o uložení takejto pokuty, toto konanie sa zastavuje dňom účinnosti tohto zákona.“* Vplyvom časovej tiesne a hrozby uloženia pokuty si preto podnikatelia záväzne objednávali on-line registračné pokladnice aj za vyššie ceny či pokladnice, ktoré neboli celkom kompatibilné s ich softvérovými riešeniami.

Definitívne znenie novely zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice však túto podmienku po schválení pozmeňujúceho návrhu poslanca NR SR v druhom čítaní

neobsahovalo. Aj keď v konečnom dôsledku ide o úpravu znenia zákona v prospech dotknutých podnikateľských subjektov, avizované znenie novely zákona mnohým podnikateľom mohlo spôsobiť škody, a to v dôsledku rozhodnutí, ktoré prijali v súvislosti s predloženou úpravou, resp. v súvislosti s návrhom novely, na základe ktorej podnikatelia mali splniť podmienku preukázania objednávky pokladnice.

## Zhrnutie

V odôvodnení pozmeňujúceho návrhu k novele zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice sa k návrhu posunu dátumu z konca septembra do konca decembra 2019, do kedy sa pokuty za správny delikt nepoužívania on-line registračnej pokladnice nebudú ukladať a k vypusteniu podmienky preukázania záväzného objednania on-line registračnej pokladnice uvádza, že sa tak deje v záujme dosiahnutia dostatočného priestoru na uvedenie on-line registračnej pokladnice podnikateľom do prevádzky. Následná novela týkajúca sa odkladu sankcionovania sa pritom predkladala len krátky čas po schválení novely, ktorou sa povinnosť obstarania on-line registračnej pokladnice zaviedla a zváženie okolností a podmienok plnenia predmetných povinností malo byť vykonané už pri predkladaní prvotnej novely. Aj napriek tomu, že sa tak neudialo, sa v prípade predloženia následnej novely opätovne významne zmenilo jej znenie len vo veľmi krátkom čase pred rokovaním a hlasovaním o návrhu. Pozmeňovací návrh, ktorým došlo k odkladu lehoty, v rámci ktorej budú podnikateľom odpustené sankcie a súčasne k zrušeniu podmienky, za ktorých sa pokute vyhnú, bol totiž predložený zo strany opozície<sup>27</sup> deň pred hlasovaním a v prípade koalícieho poslanca, ktorý pozmeňovací návrh predložil a k schváleniu ktorého napokon došlo priamo v deň, kedy sa o návrhu rokovalo a hlasovalo.

<sup>27</sup> Aj zo strany opozícieho poslanca, aj v prípade koalícieho poslanca išlo o totožný pozmeňovací návrh.

### **3.5. Vládný návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov**

#### **3.5.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Zákonom č. 390/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela Obchodného zákonníka“), bola pre zapísané osoby upravená osobitná povinnosť spočívajúca v zosúladení, resp. doplnení zapisovaných údajov - identifikačných údajov s účinnosťou od 1. októbra 2020. Lehota na doplnenie vyššie uvedených identifikačných údajov bola predĺžená zákonom č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, a to podaním najbližšieho návrhu na zápis zmeny zapísaných údajov po 30. septembri 2021, najneskôr však do 30. septembra 2022. Fyzické osoby oprávnené konať v mene zapísanej právnickej osoby, ktoré nemajú v obchodnom registri zapísané všetky identifikačné údaje, tak majú povinnosť zosúladiť údaje spolu s najbližším návrhom na zápis zmeny zapísaných údajov. Cieľom návrhu zákona bolo najmä

- a) zavedenie automatizovaného doplnenia identifikačných údajov bez potreby podania návrhu na zápis údajov do obchodného registra spôsobom využitia hodnôt referenčných údajov (tzv. stotožnením);
- b) možnosti podania samostatného bezplatného návrhu na zápis, ktorým sa výlučne dopĺňajú identifikačné údaje (t. j. bez súdneho poplatku).

Zjednodušene povedané, išlo o zavedenie mechanizmu automatického doplnenia identifikačných údajov (na základe referencie hodnôt údajov vo vzťahu k referenčným registrom) osôb v určitom právnom postavení do obchodného registra tak, aby sa pre zapísané

osoby v čo najväčšom možnom rozsahu eliminovala povinnosť podať návrh na zápis týchto údajov, čím sa odbremenili od danej administratívnej povinnosti s tým súvisiacich poplatkov.

### 3.5.2. Pozmeňujúce a doplnujúce návrhy prijaté v NR SR

V rámci rokovania výborov bol predložený a gestorským výborom odporučený na schválenie doplnujúci návrh, prostredníctvom ktorého bol do ust. § 8 doplnený nový ods., ktorý znie: „*Ak registrový súd vykonal zápis podľa odseku 1, avšak údaj nebol zapísaný v súlade s návrhom na zápis, na základe žiadosti navrhovateľa podanej predsedovi registrového súdu, registrový súd v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) zápis bezodkladne opraví; to neplatí, ak išlo o použitie aktuálnych hodnôt referenčných údajov. Žiadosť podľa prvej vety nemožno podať, ak už došlo k inej zmene zapísaného údajá. Ustanovenie odseku 2 sa použije primerane.*“

Dôvodom doplnenia pôvodného vládneho návrhu bola skutočnosť, že v praxi dochádzalo k situáciám, kedy navrhovateľ v návrhu na zápis navrhol zapísať údaje, ale registrový súd ich zapísal nesprávne. Následne mal navrhovateľ možnosť podať nový návrh na zápis a uhradiť súdny poplatok, resp. čakať neurčito dlho (nakoľko v tomto prípade zákon neustanovuje lehotu) na podanie návrhu o zosúladienie údajov v obchodnom registri. Potreba opravy údajov zapísaných v obchodnom registri sa teda týkala prípadov, kedy zapísané údaje nie sú zhodné s návrhom na zápis, pričom riešením na ich zosúladienie je daný procesný postup. Čo sa týka konkrétneho postupu, ak navrhovateľ zistí nesúlad, tak je oprávnený podať žiadosť o opravu zapísaného údajá predsedovi registrového súdu. Následne registrový súd v spolupráci s MS SR zápis bezodkladne opraví. K oprave zápisu nedôjde v dvoch prípadoch, a to ak je zápis údajá výsledkom použitia aktuálnych hodnôt referenčných údajov a ak už došlo k inej zmene zapísaného údajá.



### 3.5.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

S činnosťou spočívajúcou v doplnení zmien do návrhu zákona až v rámci procesu jeho prerokovania a schvaľovania v NR SR prostredníctvom pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov sa bolo možné stretnúť dokonca aj pri schvaľovaní balíka opatrení na zlepšovanie podnikateľského prostredia, tzv. Kilečka 1, ktorého cieľom je znižovanie administratívnej záťaže podnikateľov, ale vo svojej podstate aj boj proti byrokracii a netransparentnému a nepredvídateľnému spôsobu prijímania zákonov, a ktorého súčasťou bola aj predkladaná novela.

V danom prípade išlo o návrh, ktorý podnikateľov odbremenil od jednej z mnohých administratívnych povinností, s ktorými sa potýkajú, a súčasne mal za následok aj finančnú úsporu v súvislosti s tým, že nemuseli uhrádzať správny poplatok dvakrát, a to aj napriek skutočnosti, že nešlo o nápravu zapisovanej chyby na ich strane.

Do prijatia novely vyzerala prax tak, že ak napr. spoločnosť podala tzv. návrh na zápis zmeny zapísaných údajov o spoločnosti s.r.o., kde uviedla zmenu trvalého bydliska spoločníka, ale súd nesprávne zapísal poštové smerovacie číslo spoločníkovi, hoci v návrhu bolo uvedené správne, bola nútená podať podnet na začatie konania o zhode a zaplatiť súdny poplatok. Následne bol k danej veci pridelený sudca. Podľa ust. § 289 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok: *„Konaním o zosúladenie údajov sa má dosiahnuť zhoda zápisu v obchodnom registri so skutočným právnym stavom inak, ako na základe návrhu na zápis údajov do obchodného registra.“* Problémom, s ktorým sa potýkali mnohí podnikatelia bolo, že sudca v tomto prípade nie je viazaný lehotou na vybavenie žiadosti, preto rozhodnutie o nej môže trvať aj niekoľko mesiacov. Možnosťou bolo podať nový návrh, avšak podnikateľ musel opätovne zaplatiť súdny poplatok.

Možno teda skonštatovať, že predmetný doplňujúci návrh je príkladom tzv. „pozitívneho zásahu“ zo strany poslancov. Napriek tomu, všetky prípadné zmeny by v súlade

s transparentným a predvídateľným legislatívnym procesom mali byť zahrnuté už vo vládnom návrhu zákona, ktorý prechádza niekoľkými štádiami a existuje hneď niekoľko príležitostí na zosumarizovanie v ňom obsiahnutých opatrení a prípadné zapracovanie zmien v návrhu zákona.

## Zhrnutie

Doplňujúci návrh do vládneho návrhu novely Obchodného zákonníka predstavený v rámci rokovania výborov, bol vo všeobecnosti vnímaný ako pozitívny zásah do pôvodného návrhu administratívnych a priamych finančných vplyvov pre podnikateľov. Dôvodom pre doplnenie pôvodného vládneho návrhu bola skutočnosť, že v praxi dochádzalo k situáciám, kedy navrhovateľ v návrhu na zápis navrhol zapísať určité údaje, ale registrový súd ich zapísal nesprávne. Následne musel podať návrh na začatie konania o zhode a zaplatiť súdny poplatok. Doplnujúcim návrhom sa tak odbremenili od ďalšej administratívnej povinnosti, s čím však pôvodný návrh nepočítal - v ňom išlo najmä o zavedenie mechanizmu automatického doplnenia identifikačných údajov osôb v určitom právnom postavení do obchodného registra tak, aby sa pre zapísané osoby v čo najväčšom možnom rozsahu eliminovala povinnosť podať návrh na zápis týchto údajov.

### **3.6. Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov**

#### **3.6.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Podstatnou vládou predkladanej novely bolo transponovať do právneho poriadku SR dve nové smernice EÚ. Novelizáciou zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Autorský zákon“) sa v zmysle smernice o autorskom práve ustanovili nové povinné výnimky z autorského práva a práv súvisiacich s autorským právom. Zároveň bolo potrebné rozšíriť a doplniť ustanovenia k existujúcej úprave obchodne nedostupných diel a na to nadväzujúcej problematike uzatvárania rozšírených hromadných licenčných zmlúv. Ďalej bolo potrebné vytvoriť nové právo súvisiace s autorským právom pre vydavateľov

periodík, na základe čoho sa do časti Autorského zákona o právach súvisiacich s autorským právom pridala nová – piata hlava s vymedzením náležitostí predmetného práva. Návrh súčasne zaviedol nové povinnosti pre poskytovateľov on-line služieb zdieľania obsahu a upravil tiež otázku zodpovednosti týchto subjektov za konkrétne spôsoby použitia autorskoprávne chráneného obsahu. Smernica o on-line prenosoch vysielateľov a o retransmisii zase reguluje predovšetkým časť on-line služieb spojených s vysielaním, reaguje na nové metódy retransmisie a zavádza prenos programov prostredníctvom techniky tzv. priameho vstupu. Vo vzťahu k niektorým častiam on-line vysielania televíznych a rozhlasových vysielateľov (k tzv. doplnkovým on-line službám) uvedená smernica zavádza zásadu krajiny pôvodu, podľa ktorej sa k vymedzeným autorskoprávnym spôsobom použitia uvádzajú do súladu práva a uzavrú licenčné zmluvy len v členskom štáte vysielateľa. Predkladaná novela Autorského zákona sa teda snažila inkorporovať zásadu krajiny pôvodu pri doplnkových on-line službách do už existujúcich inštitútov a zmlúv (konkrétne do ustanovení o rozšírených hromadných licenčných zmluvách) v Autorskom zákone tak, aby sa jednak predišlo nadmernej administratívnej záťaži vysielateľov i používateľov a jednak aby nedochádzalo k vytváraniu nových špecifických postupov súladu práv. Vďaka rozšíreniu územného rozsahu licencie v Autorskom zákone tak nebude nutné dať do súladu práva aj v iných členských štátoch, kde sú doplnkové on-line služby tiež dostupné. V oblasti retransmisie návrh rozšíril povinnú kolektívnu správu práv aj na ďalšie spôsoby retransmisie vrátane retransmisie cez internet v spravovanom prostredí. Novela Autorského zákona tiež upravila súlad práv v prípade prenosu programov prostredníctvom techniky tzv. priameho vstupu. V zmysle zachovania konzistentnosti Autorského zákona sa novela venuje najmä úprave relevantných autorskoprávných spôsobov použitia (napr. verejný prenos, retransmisia) a ich definícií. Vládou predložený návrh taktiež riešil niekoľko aktuálnych aplikačných problémov z praxe, v dôsledku čoho sa spresnili a doplnili najmä niektoré ustanovenia piatej časti Autorského zákona o správe práv. Takisto je pre účely práce dôležité podotknúť, že návrh zákona sa priamo nevenoval právomoci MK SR a ich posilneniu vo vzťahu k organizáciám kolektívnej správy.

Aj napriek početným a významným zmenám v oblasti autorského práva sa navrhla účinnosť novely Autorského zákona už na 1. marca 2022.

### 3.6.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

V rámci rokovania výborov bol predložený a gestorským výborom odporučený na schválenie doplňujúci návrh, prostredníctvom ktorého bolo doplnené ust. § 151 ods. 2 o druhú vetu, ktorá znie: *„Ministerstvo v konaní o udelenie oprávnenia alebo v konaní o zmenu oprávnenia prihliada aj na to, či možno predpokladať, že účastník konania je spôsobilý na riadny a účelný výkon kolektívnej správy a či žiada o oprávnenie k právam a k takému predmetu týchto práv, a ak ide o diela, k takému ich druhu, kde je ich kolektívny výkon účelný.“* Prostredníctvom doplnenia predmetného ustanovenia sa zavádza prihliadnutie MK SR na podmienku účelnosti kolektívneho výkonu správy práv a na spôsobilosť účastníka konania o udelenie alebo zmenu oprávnenia na riadny a účelný výkon kolektívnej správy po udelení alebo zmene oprávnenia.

V rámci posilnenia právomocí MK SR pri výkone dohľadu nad plnením povinností OKS bude MK SR umožnené vykonať z vlastného podnetu dohľad aj vo vzťahu k tomu, či pri určení výšky odmien v sadzobníku OKS zohľadnila kritériá vymedzené v ust. § 169 ods. 2, ako napr. rozsah, spôsob, účel a čas použitia predmetu ochrany alebo vyťaženosť ubytovacej kapacity v príslušných zariadeniach, a to prostredníctvom doplnenia ust. § 155 ods. 1, kde sa za slová „§ 169 ods. 1“ vkladajú slová „a 2 vo vzťahu k sadzobníku odmien“.

Dôležitým doplňujúcim návrhom bolo v tejto súvislosti doplnenie ust. 169 ods. 2, ktoré ustanovuje skutočnosti, ktoré OKS musí zohľadňovať pri určení výšky odmien určených v sadzobníku odmien a v zmluvách o písm. e), ktoré znie: *„vyťaženosť ubytovacej kapacity v ubytovacom zariadení alebo v inom zariadení poskytujúcom ubytovanie verejnosti najviac v rozsahu ubytovania, ktoré nie je hradené z verejného zdravotného poistenia alebo iných verejných zdrojov; v prípade ubytovacej kapacity, ktorá je hradená z verejných zdrojov len čiastočne, sa do vyťaženia ubytovacej kapacity započítava len podiel, ktorý nie je hradený z verejného zdravotného poistenia alebo iných verejných zdrojov“*. Dopĺňa sa teda kritérium

výťažnosti ubytovacích kapacít v zariadeniach poskytujúcich ubytovanie, ktoré má zohľadňovať pri určení výšky odmien v sadzobníku a v zmluvách podľa § 165 ods. 1 OKS. Predovšetkým sa predmetné kritérium rozširuje aj o ďalšie zariadenia, ktoré poskytujú ubytovanie verejnosti, napr. o zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktorými sú v zmysle § 7 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti aj prírodné liečebné kúpele alebo kúpeľné liečebne. Výška odmien v sadzobníku určená OKS však musí byť vo vzťahu k týmto ďalším zariadeniam poskytujúcim ubytovanie verejnosti nastavená tak, aby OKS zohľadňovala počet ubytovacích kapacít, ktoré sú skutočne obsadené, a zároveň plne hradené verejnosťou. Do rozsahu by sa nemali teda započítavať ubytovacie kapacity hradené z verejných zdrojov, napr. v prípade kúpeľných liečební ide o kapacity pre pacientov, za ktorých hradí ubytovanie zdravotná poisťovňa.

Poslaneckým pozmeňujúcim návrhom, ktorý bol súčasťou aj spoločnej správy výborov NR SR o prerokovaní vládneho návrhu Autorského zákona, bola upravená aj účinnosť zákona. Pôvodne sa navrhovala účinnosť novely od 1. marca, pričom pozmeňujúcim návrhom bola vzhľadom na priebeh legislatívneho procesu a potreby zabezpečenia dostatočnej legisvakančnej lehoty pre adresátov predmetnej právnej normy na riadne oboznámenie sa s jej obsahom posunutá na 25. marca 2022.

Tabuľka 7: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov

Poradie	Označenie	Znenie pozmeňujúceho/doplňujúceho návrhu
1.	Čl. I bod 67	V § 151 ods. 2 sa dopĺňa druhá veta, ktorá znie: „Ministerstvo v konaní o udelenie oprávnenia alebo v konaní o zmenu oprávnenia prihliada aj na to, či možno predpokladať, že účastník konania je spôsobilý na riadny a účelný výkon kolektívnej správy a či žiada o oprávnenie k právam a k takému

		predmetu týchto práv, a ak ide o diela, k takému ich druhu, kde je ich kolektívny výkon účelný.“
2.	Čl. I bod 68	V § 155 ods. 1 sa za slová „§ 169 ods. 1“ vkladajú slová „a 2 vo vzťahu k sadzovníku odmien“.
3.	Čl. I bod 72	V § 169 ods. 2 písmeno e) znie: „e) vyťaženosť ubytovacej kapacity v ubytovacom zariadení alebo v inom zariadení poskytujúcom ubytovanie verejnosti najviac v rozsahu ubytovania, ktoré nie je hrazené z verejného zdravotného poistenia alebo iných verejných zdrojov; v prípade ubytovacej kapacity, ktorá je hrazená z verejných zdrojov len čiastočne, sa do vyťažnosti ubytovacej kapacity započítava len podiel, ktorý nie je hrazený z verejného zdravotného poistenia alebo iných verejných zdrojov“.
4.	Čl. II	Slová „1. marca“ sa nahrádzajú slovami „25. marca“.

Zdroj: vlastné spracovanie

### 3.6.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

V danom prípade pozmeňujúce a doplňujúce návrhy priniesli do konečného znenia novely zákona posilnenie kompetencie MK SR voči OKS, čo mnohí podnikatelia využívajúci predmety ochrany v zmysle Autorského zákona vnímajú ako pozitívnu zmenu oproti doterajšej právnej úprave. Cieľom jedného zo schválených doplňujúcich návrhov je tiež špecifikácia kritérií, t. j. určenie podmienok, na základe ktorých dôjde k výpočtu konkrétnej sadzby odmeny, čo je opäť

v prospech zabezpečenia právnej istoty a predvídateľnosti právneho prostredia v danej oblasti.

Obsahom návrhu novely Autorského zákona pritom bola primárne transpozícia smerníc EÚ a súčasne rozšírenie povinných výnimiek z autorského práva a úprava povinností a práv v rámci on-line služieb. V prípade prvej transpozície európskej smernice týkajúcej sa autorského práva na digitálnom jednotnom trhu by mala úprava viesť k zlepšeniu využívania kreatívneho obsahu v digitálnom prostredí - v tomto prípade má transponovaná zmena uľahčiť cezhraničné poskytovanie on-line služieb, ktoré sú doplnkom k vysielaniu a retransmisii televíznych a rozhlasových programov s pôvodom v iných členských štátoch. Novela zavádza prostredníctvom transpozície druhej smernice nové výnimky z autorského práva a práv súvisiacich s autorským právom. Zavádza sa napr. nová výnimka na použitie diela na účel zachovania kultúrneho dedičstva. Na základe danej výnimky by malo byť možné vyhotovovať rozmnoženiny s použitím vhodného nástroja, prostriedku či technológie zachovávaná v akomkoľvek formáte alebo na akomkoľvek nosiči, v požadovanom množstve, a tiež v ktoromkoľvek štádiu životnosti.

Poslanci však aj v tomto prípade zároveň s avizovanými zmenami v návrhu zákona schválili pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Do zákona sa prostredníctvom nich dopĺňa kritérium vyťaženia ubytovacích kapacít v zariadeniach poskytujúcich ubytovanie, ktoré má zohľadňovať pri určení výšky odmien OKS. Toto kritérium sa rozširuje aj o ďalšie zariadenia, ktoré poskytujú ubytovanie verejnosti, napr. o zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktorými sú napr. i prírodné liečebné kúpele alebo kúpeľné liečebne. Zavádza sa tiež opätovne prihliadnutie MK SR na „podmienku účelnosti kolektívneho výkonu správy práv a na spôsobilosť účastníka konania o udelenie alebo zmenu oprávnenia na riadny a účelný výkon kolektívnej správy po udelení alebo zmene oprávnenia“. MK SR bude môcť z vlastného podnetu vykonať dohľad aj vo vzťahu k tomu, či pri určení výšky odmien OKS zohľadnila kritériá vymedzené v zákone. Prostredníctvom uvedených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bude tak činnosť OKS vystavená výraznejšiemu dozoru zo strany MK SR a bude nútená pri

stanovovaní odmietať brať do úvahy aj ďalšie skutočnosti vymedzené v zákone. Novela mala byť účinná od 1. marca, ale cez pozmeňujúci návrh došlo k posunu účinnosti, a to na 25. marec 2022.

## Zhrnutie

Primárnym účelom predloženej novely Autorského zákona bola transpozícia dvoch smerníc EÚ. V zmysle prvej smernice o autorskom práve sa v zákone ustanovili nové povinné výnimky z autorského práva a práv súvisiacich s autorským právom. Smernica o on-line prenosoch vysielateľov a o retransmisii mala zase za cieľ reguláciu predovšetkým časť on-line služieb spojených s vysielaním a vo vzťahu k niektorým častiam on-line vysielania televíznych a rozhlasových vysielateľov (k tzv. doplnkovým on-line službám) sa prostredníctvom smernice do zákona zaviedla zásada krajiny pôvodu, podľa ktorej sa k vymedzeným autorskoprávnym spôsobom použitia dávajú do súladu práva a uzavierajú licenčné zmluvy len v členskom štáte vysielateľa. Súčasne sa v dôvodovej správe k návrhu zákona uviedla potreba úpravy vzhľadom na aplikačnú prax, ktorá sa týkala najmä správy práv súvisiacich s autorstvom. Napriek potrebe úpravy vzhľadom na prax sa v danej oblasti predložili a prijali významné zmeny až v rámci rokovania výborov v NR SR. Týkali sa najmä posilnenia právomocí MK SR voči organizáciám kolektívnej správy a úprava skutočností, ktoré musí OKS brať do úvahy pri určovaní výšky odmietať určených v sadzobníku a v zmluvách, konkrétne vyťaženosť ubytovacieho zariadenia, aby nedochádzalo k prípadom, kedy ubytovacie zariadenia platili OKS odmenu aj za hosťami nevyužívané priestory a v nich umiestnené zariadenia. Prostredníctvom poslaneckého pozmeňovacieho návrhu bola napokon posunutá aj účinnosť novely zákona.

### **3.7. Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov**

#### **3.7.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Návrh ústavného zákona bol vypracovaný na základe PVV SR na roky 2020 až 2024 v časti Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie, aby zákon a spravodlivosť platili pre každého.



Právna úprava návrhu sa zameriava na reformu zloženia a pôsobnosti súdnej rady vrátane profesionalizácie funkcie podpredsedu súdnej rady, previerku majetkových pomerov sudcov a sudcovskej spôsobilosti, reformu kreovania ústavného súdu, úpravu niektorých pravidiel konania pred ústavným súdom, najmä zavedenie možného prepojenia konania o sťažnosti FO a PO s konaním o súlade právnych predpisov vrátane zamedzenia rozhodovanie o súlade ústavných zákonov s Ústavou SR, zavedenia vekového cenzu pre zánik funkcie sudcu všeobecného súdu a sudcov ústavného súdu a úprava statusu sudcov všeobecných súdov formou novej úpravy, tzv. rozhodovacej imunity sudcov, zrušenia súhlasu s trestným stíhaním sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora SR, ako aj úpravy prekladania sudcov pri zmenách v systéme všeobecných súdov a zriadenia Najvyššieho správneho súdu SR a s tým súvisiace nové nastavenia právomoci najvyššieho správneho súdu a ústavného súdu.

### 3.7.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

V nadväznosti na predložený vládny návrh novely Ústavy SR bolo zo strany výborov NR SR predložených päť pozmeňujúcich, resp. doplňujúcich návrhov, ktoré však priamo súviseli s vládou vypracovanými a predstavenými zámermi novely. Okrem vyššie uvedených zmien sa však do návrhu zákona napokon dostalo aj viacero obsahovo nesúvisiacich opatrení, a to prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených zo strany koalíčných poslancov. Konkrétne išlo o tri návrhy, z toho jeden doplňujúci návrh týkajúci sa prokuratúry SR, resp. snahy o ustanovenie vykonávania verejnej kontroly nad jej činnosťou zo strany parlamentu a vlády, ktorý nebol napokon parlamentom schválený a do konečného znenia sa daný návrh nedostal. Na druhej strane návrh týkajúci sa úpravy kvóra pre voľbu na sudcov a Ústavného súdu a nastavenia systému priebežnej obmeny sudcov bol schválený a súčasťou novely sa tak stalo ustanovenie o súhlase trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov potrebnej na voľbu kandidáta na sudcu Ústavného súdu. Ide o tzv. ústavnú väčšinu hlasov, teda 90 poslancov z celkového počtu 150 poslancov musí súhlasiť s kandidatúrou toho-ktorého sudcu. Súčasne sa návrhom ustanovilo, že ak sa týmto spôsobom nezvolí potrebný počet kandidátov, a to ani v opakovanej voľbe, v novej voľbe už bude postačovať nadpolovičná väčšina všetkých

poslancov. Uvedený systém sa v zmysle doplňujúceho návrhu bude uplatňovať pre obsadzovanie toho istého uvoľneného miesta sudcu. Súčasťou novely bol napokon aj vyššie spomínaný systém priebežnej obmeny sudcov, a to s cieľom zabezpečiť, aby jedna vládna strana, resp. koalícia nemohla svojimi nominantmi obsadiť väčšinu sudcov Ústavného súdu. Ustanovujú sa teda rôzne dĺžky funkčných období sudcov Ústavného súdu, ktorí budú vymenovaní za sudcov tohto súdu v období od nadobudnutia účinnosti predmetnej novely. Pozmeňovací návrh predložený ďalším koalíčným poslancom sa týkal významnej úpravy starobného dôchodkového systému. Predošlá vláda totiž novelou Ústavy SR určila najväčší vek odchodu do dôchodku na 64 rokov v čl. 39 ods. 3: *„Vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov. Žena má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe o*

- a) šesť mesiacov, ak vychovala jedno dieťa,*
- b) dvanásť mesiacov, ak vychovala dve deti,*
- c) osemnásť mesiacov, ak vychovala tri a viac detí.“*

Zmena predmetného článku bola prijatá formou doplňujúceho návrhu, tzn., že v pôvodnom návrhu novely Ústavy SR sa úprava starobného dôchodkového systému neriešila. Ide teda o tzv. „prílepok“ k novele najdôležitejšieho právneho predpisu v podmienkach právneho systému SR, ktorý bol predložený len niekoľko dní pred rokovaním o návrhu novely v II. čítaní. Uvedený článok, ktorý nadobudne účinnosť 1. januára 2023 po novom znie: „Po dosiahnutí ustanovenej doby účasti na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe má osoba, ktorá dosiahla ustanovený vek, nárok na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Zo systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe možno zabezpečiť aj osobu, ktorá po dosiahnutí ustanovenej doby účasti na tomto systéme dosiahla ustanovený počet odpracovaných rokov.“ V ústave sa týmto ruší dôchodkový strop 64 rokov, pričom dôchodkový vek bude závisieť od veku alebo od počtu odpracovaných rokov. Súčasne sa do ústavy doplnia

princíp, že materská dovolenka nemá znižovať budúci dôchodok. Uvedený princíp sa do ústavy dostal cez nový ods. 4 prostredníctvom toho istého dopĺňujúceho návrhu koaličného poslanca: *„Nemožnosť vykonávať zárobkovú činnosť z dôvodu dlhodobej starostlivosti o dieťa počas zákonom ustanovenej doby po jeho narodení nesmie mať negatívny vplyv na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“*

Významný vplyv čo do priamych finančných následkov pre štát, resp. sociálny systém však má nový ods. 5, v zmysle ktorého sa do právnej úpravy dostáva zavedenie tzv. princípu rodičovského bonusu. *„Každý má právo sa rozhodnúť, že časť uhradenej dane alebo časť uhradenej platby spojenej s účasťou na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, bude poskytnutá osobe, ktorá ho vychovala a ktorej je poskytované hmotné zabezpečenie v starobe. Výkon práva podľa prvej vtedy nesmie mať negatívny vplyv na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“* Daná úprava však naráža na problém dvojakého zaobchádzania. Rodičovský bonus sa má týkať len rodičov s pracujúcimi deťmi, nie tých seniorov, ktorí deti nemajú, alebo majú, avšak sú zdravotne znevýhodnené a nemôžu pracovať. Značnú administratívnu záťaž bude mať aj Sociálna poisťovňa, ktorá sa na základe uvedenej úpravy musí nastaviť na novú agendu a preskúmavať, či obidve strany spĺňajú potrebné podmienky. Nárok je totiž viazaný na splnenie troch podmienok – rozhodnutie dieťaťa vyjadrujúce vôľu takýmto spôsobom časť sumy odvieť na tento účel, ďalej poskytovanie starobného dôchodku prijímateľovi tejto sumy a napokon skutočnosť, že prijímateľ platiteľa (dieťa) vychoval. Dôležité je v nadväznosti na druhú vetu ods. 5 vysvetliť, že predkladateľ mal touto formuláciou na myslí, že časť dane alebo odvodu sa následne nebude posudzovať ako daň alebo odvod zaplatený v nižšej sume, ale bude sa posudzovať ako zaplatený v plnej sume.

Podľa odborníkov, keďže dávka nie je krytá zo štátneho rozpočtu, táto zmena prehĺbi deficit rozpočtu verejnej správy o 553 miliónov eur v roku 2023 a o 592 miliónov v roku 2024, čo je v konečnom dôsledku v rozpore s úmyslom návrhu, a to zabezpečiť, že systém vyplácania dôchodkov bude priamo udržateľným.

Okrem koalíčných návrhov boli v rámci rokovania o návrhu novely v NR SR predložené pozmeňujúce návrhy aj zo strany opozície, ani jeden z opozičných návrhov však nebol zapracovaný do konečného znenia novely Ústavy SR.

### **3.7.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov**

Na základe schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré počas rokovania o návrhu v NR SR predložili predovšetkým koalíční poslanci, resp. z opozičných návrhov nebol nijaký pretavený do konečnej podoby novely ústavy, bol pôvodný návrh zákona vo viacerých bodoch modifikovaný a okrem bodov uvedených vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu novely bol rozšírený o viaceré, obsahovo nesúvisiace opatrenia. Je potrebné zdôrazniť, že išlo o zmeny majúce významný vplyv na fungovanie systému vyplácania starobných dôchodkov a udržanie jeho funkčnosti. Na rozdiel od návrhu, ktorý mal za cieľ zreformovať súdnictvo a zabezpečiť transparentné obsadzovanie sudcov Ústavného súdu, sa tak podstata novely preniesla do úpravy systému priemerného hmotného zabezpečenia v starobe – starobných dôchodkov. Predmetná zmena bola prijatá bez predchádzajúcej diskusie s odborníkmi či verejnosťou a doplnená do novely mimo zámeru predstaveného v návrhu, pričom pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli predstavené šesť dní pred rokaním o návrhu v II. čítaní. Predmetný prípad prijatia obsahovo nesúvisiacej oblasti v novele základného zákona štátu – Ústavy SR, pritom priamo porušuje ustanovenie § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku, nakoľko ide o spôsob prijímania zmien prostredníctvom tzv. „prílepkov“. Vláda 8. volebného obdobia sa pritom aj v PVV na roky 2020 – 2024 zaviazala k dodržiavaniu zákazu nepriamych novelizácií právnych predpisov a obsahovo nesúvisiacich novelizácií právnych predpisov ako nástroja na zabezpečenie transparentného legislatívneho procesu v SR. Týmito zmenami sa tak v ústave ruší dôchodkový strop 64 rokov, pričom dôchodkový vek bude závisieť od veku alebo od počtu odpracovaných rokov. Súčasne sa do ústavy dopĺňa princíp, že materská dovolenka nemá znižovať budúci dôchodok a zavádza sa tzv. princíp rodičovského bonusu. „Každý má právo sa rozhodnúť, že časť uhradenej dane

alebo časť uhradenej platby spojenej s účasťou na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, bude poskytnutá osobe, ktorá ho vychovala a ktorej je poskytované hmotné zabezpečenie v starobe. Výkon práva podľa prvej vtedy nesmie mať negatívny vplyv na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“ Daná úprava rodičovského bonusu sa však javí ako problematická, nakoľko naráža okrem iného aj na problém dvojakého zaobchádzania. Rodičovský bonus sa má týkať len rodičov s pracujúcimi deťmi, nie tých seniorov, ktorí deti nemajú alebo majú, avšak sú zdravotne znevýhodnené a nemôžu pracovať. Za následok bude mať aj značnú administratívnu záťaž Sociálnej poisťovne, ktorá sa na základe uvedenej úpravy musí nastaviť na novú agendu a preskúmať, či obidve strany spĺňajú potrebné podmienky a predovšetkým značný vplyv na štátny rozpočet ohrozujúci dlhotrvajúce fungovanie dôchodkového systému.

## Zhrnutie

V rámci rokovania o návrhu novely Ústavy SR bolo predložených 6 poslaneckých pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. V porovnaní s bežnou praxou pri predkladaní pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, kedy poslanci predkladajú tieto návrhy často len jeden deň pred rokovaním o návrhu, resp. v deň rokovania a hlasovania o návrhu, v tomto prípade boli návrhy predložené zo strany jednotlivých poslancov v pomerne dostatočnom časovom predstihu, a to 6 dní pred rokovaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Na druhej strane z hľadiska významovosti zákona – ide o základný zákon štátu, by potenciálne zásahy do ústavy mali byť vždy predstavené už v rámci návrhu novely, aby bola zabezpečená odborná diskusia zo strany verejnosti a v predstihu zohľadnené prípadné nedostatky či riziká návrhu, čo sa preukázalo aj v danom prípade. Poslanecké zásahy vo forme doplňujúcich návrhov predstavujú totiž tzv. „prílepky“, teda oproti v návrhu predostretých zámeroch (reforma súdnej mapy a obsadzovanie sudcovských miest) boli prijaté obsahovo nesúvisiace opatrenia (úprava systému dôchodkového systému týkajúca sa zrušenia zastropovania dôchodkovského veku a zavedenia princípu rodičovského bonusu) s výrazným vplyvom na štátny rozpočet. Tri pozmeňovacie, resp. doplňujúce návrhy boli pritom predložené zo strany koalíčných

poslancov, z toho dva boli schválené a zvyšné tri predložili opoziční poslanci – v prípade návrhov od opozičných poslancov nebol ani jeden zapracovaný do schváleného znenia zákona.

### **3.8. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**

#### **3.8.1. Stručný popis vládneho návrhu zákona**

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela zákona o podpore cestovného ruchu“) mal za cieľ podporu domáceho cestovného ruchu, a to prostredníctvom zavedenia nových nástrojov financovania rozvoja cestovného ruchu. Jedným z takýchto nástrojov bol v zmysle návrhu aj rekreačný poukaz. Predloženým návrhom zákona sa do Zákonníka práce súčasne zaviedol nový inštitút – príspevok na rekreáciu zamestnancov. Navrhovalo sa, aby príspevok na rekreáciu zamestnancov poskytoval zamestnávateľ povinne takému zamestnancovi, ktorý nepretržite pracuje u zamestnávateľa aspoň 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na ustanovený týždenný pracovný čas, ak o tento príspevok zamestnanec zamestnávateľa požiada. Príspevok na rekreáciu takéhoto zamestnanca sa navrhoval vo výške 55 % oprávnených nákladov, maximálne však vo výške sumy 275 eur ročne. V prípade, ak zamestnanec na rekreáciu vynaloží menej ako 500,- eur ročne, zamestnávateľ zamestnancovi príspeje nižšou sumou, ktorú bude predstavovať príslušný príspevok vo výške 55 % oprávnených výdavkov zamestnanca vynaložených na rekreáciu. O pomernú časť sumy príspevku na rekreáciu mohol v zmysle návrhu zamestnávateľa požiadať aj taký zamestnanec, ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, ak u zamestnávateľa pracoval dlhšie ako 12 mesiacov.

Súčasne sa navrhovalo doplniť zákona č. 152/1994 Z. z. o sociálnom fonde, na základe čoho by bolo umožnené použiť príspevok zo sociálneho fondu aj na rekreácie zamestnancov nad

rozsah ustanovený Zákonníkom práce a inými osobitnými predpismi týkajúcimi sa tohto príspevku. Ďalším z opatrení obsiahnutých v návrhu bolo doplnenie zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov a zaradenie príspevku na rekreáciu zamestnancov do kategórie príjmov, ktoré nie sú predmetom dane v rámci príjmov zo závislej činnosti a taktiež jeho zaradenie do daňových výdavkov, čo umožňuje využitie tohto nástroja aj samostatne zárobkovo činným osobám, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť najmenej 12 mesiacov.

### 3.8.2. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy prijaté v NR SR

Novelou zákona o podpore cestovného ruchu, ktorá bola schválená v roku 2018 a ktorá nadobudla účinnosť začiatkom roka 2019, sa súčasne novelizoval Zákonník práce doplnením nového ustanovenia § 152a, ktorý pojednáva o rekreácii zamestnancov. V ods. 1 ust. § 152a sa v návrhu uvádzalo, že: *„Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na ustanovený týždenný pracovný čas, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu vo výške 55% oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur ročne. Na žiadosť zamestnanca, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, zamestnávateľ poskytne tomuto zamestnancovi pomernú časť sumy príspevku na rekreáciu zodpovedajúcu dohodnutému kratšiemu pracovnému času. Rozhodujúcim na určenie rozsahu sumy príspevku na rekreáciu je dohodnutý pracovný čas zamestnanca v čase podania žiadosti o tento príspevok.“*

Na základe pozmeňovacieho návrhu zo strany koaličného poslanca sa následne predmetné ustanovenie upravilo nasledovne: *„Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva viac ako 49 zamestnancov, poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 24 mesiacov, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu v sume 55 % oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur za kalendárny rok. U zamestnanca, ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, sa najvyššia suma príspevku na rekreáciu za kalendárny rok podľa prvej vety zníži v pomere zodpovedajúcom kratšiemu pracovnému času. Príspevok na rekreáciu môže za rovnakých podmienok a v rovnakom*

rozsahu poskytnúť zamestnancovi aj zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov. Splnenie podmienok na poskytnutie príspevku na rekreáciu sa posudzuje ku dňu začatia rekreácie; počet zamestnaných zamestnancov je priemerný evidenčný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok. Príspevok na rekreáciu sa zaokrúhľuje na najbližší eurocent nahor.“ Uvedené predkladateľ detailne vysvetlil v odôvodnení k pozmeňovaciemu návrhu s tým, že povinnosť poskytnúť príspevok na rekreáciu sa bude týkať iba podnikov, ktoré majú viac ako 49 zamestnancov a pre zamestnávateľov s menej ako 50 zamestnancami bude jeho poskytovanie na dobrovoľnej báze, pričom ak sa takýto zamestnávateľ rozhodne príspevok zamestnancom poskytnúť, bude to za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako pre zamestnávateľov, pre ktorých je poskytovanie príspevku na základe žiadosti zamestnanca povinné. V rozpore s uvedeným pozmeňovacím návrhom však bol v roku 2019 zo strany koalíčných poslancov predložený návrh, ktorý opätovne riešil príspevok na rekreáciu a ktorým sa mala povinnosť prispievať zamestnancom na rekreáciu na základe ich žiadosti rozšíriť na všetkých zamestnávateľov, teda povinnosť sa nemala po novom vzťahovať len na tých zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú viac ako 49 zamestnancov. K schváleniu návrhu však napokon nedošlo.

Zároveň sa na základe pozmeňovacieho návrhu predlžuje podmienka nepretržitého trvania pracovného pomeru, a to z 12 na 24 mesiacov. Spresňuje sa tiež časť o krátení príspevku u zamestnanca s kratším pracovným časom – krátenie sa pritom týka len maximálnej sumy príspevku na rekreáciu, čo je suma 275 eur. Takisto sa ustanovuje, že rozhodujúci pre posudzovanie splnenia všetkých podmienok na vznik nároku a určenie výšky príspevku na rekreáciu je deň začatia rekreácie a že počet zamestnaných zamestnancov sa posudzuje ako priemerný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok.

Súčasťou pozmeňovacieho návrhu predstaveného zo strany koalíčného poslanca, ktorý bol v celom rozsahu zapracovaný do konečnej podoby novely zákona, bolo niekoľko ďalších bodov uvedených v tabuľke nižšie.



Tabuľka 8: Zoznam pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených počas rokovania o návrhu zákona v NR SR zo strany výborov a poslancov

Poradie	Označenie	Znenie pozmeňujúceho/doplňujúceho návrhu
1.	Čl. II § 152a ods. 1	„(1) Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva viac ako 49 zamestnancov, poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 24 mesiacov, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu v sume 55 % oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur za kalendárny rok. U zamestnanca, ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, sa najvyššia suma príspevku na rekreáciu za kalendárny rok podľa prvej vety zníži v pomere zodpovedajúcom kratšiemu pracovnému času. Príspevok na rekreáciu môže za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu poskytnúť zamestnancovi aj zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov. Splnenie podmienok na poskytnutie príspevku na rekreáciu sa posudzuje ku dňu začatia rekreácie; počet zamestnaných zamestnancov je priemerný evidenčný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok. Príspevok na rekreáciu sa zaokrúhľuje na najbližší eurocent nahor.“
2.	Čl. II § 152a ods. 3	Slová „s porovnateľným“ sa nahrádzajú slovom „so“.
3.	Čl. II § 152a ods. 4 písm. b)	„b) pobytový balík obsahujúci ubytovanie najmenej na dve prenocovania a stravovacie

		služby alebo iné služby súvisiace s rekreáciou na území Slovenskej republiky.“
4.	Čl. II § 152a ods. 4 písm. c)	„c) ubytovanie najmenej na dve prenocovania na území Slovenskej republiky, ktorého súčasťou môžu byť stravovacie služby.“
5.	Čl. II § 152a ods. 5	„(5) Oprávnenými výdavkami podľa odseku 1 sú aj preukázané výdavky zamestnanca podľa odseku 4 na manžela, vlastné dieťa, dieťa zverené zamestnancovi do náhradnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu alebo dieťa zverené zamestnancovi do starostlivosti pred rozhodnutím súdu o osvojení a inú osobu žujúcu so zamestnancom v spoločnej domácnosti, ktorí sa so zamestnancom zúčastňujú na rekreácii.“
6.	Čl. II § 152a ods. 6	„(6) Ak nebol príspevok na rekreáciu poskytnutý prostredníctvom rekreačného poukazu, zamestnanec preukáže zamestnávateľovi oprávnené výdavky podľa odsekov 4 a 5 najneskôr do 30 dní odo dňa skončenia rekreácie predložením účtovných dokladov, ktorých súčasťou musí byť označenie zamestnanca. Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi príspevok na rekreáciu po predložení účtovných dokladov v najbližšom výplatnom termíne určenom u zamestnávateľa na výplatu mzdy, ak sa zamestnávateľ nedohodne so zamestnancom inak. Ak nebol príspevok na rekreáciu poskytnutý

		prostredníctvom rekreačného poukazu, na žiadosť zamestnanca sa príspevok na rekreáciu, ktorá začala v jednom kalendárnom roku a nepretržite trvá v nasledujúcom kalendárnom roku, bude považovať za príspevok na rekreáciu za kalendárny rok, v ktorom rekreácia začala.“
--	--	---

Zdroj: vlastné spracovanie

Okrem samotného faktu, že novela zákona s tak veľkým vplyvom na priame a nepriame financie, ako aj administratívu s tým spojenú pre v podstate všetky stredné a veľké podniky na Slovensku, bola predložená vo forme poslaneckého návrhu, t. j. bez predchádzajúcej diskusie so zástupcami združení zamestnávateľov a všeobecne verejnosti, je porušením princípov transparentnosti a predvídateľnosti legislatívneho procesu aj skutočnosť, že viacero zmien bolo následne prijatých na základe pozmeňujúcich návrhov zo strany koalíčných poslancov.

K doručeniu návrhu pritom došlo len 4 dni pred rokovaním o návrhu v II. a III. čítaní. Najdisciplinovanejším z hľadiska časového momentu predloženia pozmeňovacích návrhov (predložený sedem dní pred rokovaním o návrhu v II. čítaní) bol pozmeňujúci návrh predložený zo strany opozičného poslanca, ktorý mal za cieľ úpravu ustanovenia, ktoré nariaďuje zamestnávateľom poskytovať príspevok na žiadosť zamestnanca na ustanovenie dávajúce zamestnávateľom možnosť ho poskytnúť, t. j. úpravu ustanovenia z obligatórneho na fakultatívne. Návrh nebol schválený.

### 3.8.3. Porovnanie zmien prijatých na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov

Na základe schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré počas rokovania o návrhu v NR SR predložil koalíčný poslanec, resp. z opozičných návrhov nebol nijaký pretavený do konečnej podoby novely ústavy, bol pôvodný návrh zákona vo viacerých bodoch modifikovaný. Najvýznamnejšou zmenou bola úprava povinného subjektu na poskytovanie príspevku na rekreáciu, keďže po schválení pozmeňovacieho návrhu sa povinnosť týkala len

zamestnávateľov zamestnávajúcich viac ako 49 zamestnancov. V rozpore s uvedeným pozmeňovacím návrhom však bol v roku 2019 opäť zo strany koalíčných poslancov predložený návrh, ktorý opätovne riešil príspevok na rekreáciu a ktorým sa mala povinnosť prispievať zamestnancom na rekreáciu na základe ich žiadosti rozšíriť na všetkých zamestnávateľov, teda povinnosť sa nemala po novom vzťahovať len na tých zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú viac ako 49 zamestnancov. K schváleniu návrhu však napokon nedošlo. Pozmeňovacím návrhom došlo tiež k úprave podmienok na ich poskytovanie, na základe ktorej sa predlžuje podmienka nepretržitého trvania pracovného pomeru, a to z 12 na 24 mesiacov, čo je v konečnom dôsledku v prospech povinného subjektu, lebo sa týmto zúži okruh oprávnených subjektov. Vo viacerých bodoch sa tiež § 152a na základe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov spresnil. Spresňuje sa napr. časť o krátení príspevku u zamestnanca s kratším pracovným časom, ustanovuje sa rozhodujúci moment pre posudzovanie splnenia všetkých podmienok na vznik nároku a ustanovuje sa, že pre určenie výšky príspevku na rekreáciu je podstatný deň začatia rekreácie a že počet zamestnaných zamestnancov sa posudzuje ako priemerný počet zamestnancov za predchádzajúci kalendárny rok. Takisto sa ustanovuje, že oprávnenými výdavkami pre dané účely sú tiež *„preukázané výdavky zamestnanca podľa odseku 4 na manžela, vlastné dieťa, dieťa zverené zamestnancovi do náhradnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu alebo dieťa zverené zamestnancovi do starostlivosti pred rozhodnutím súdu o osvojení a inú osobu žujúcu so zamestnancom v spoločnej domácnosti, ktorí sa so zamestnancom zúčastňujú na rekreácii.“*

Z uvedeného vyplýva, že k podstatným zmenám a spresneniam úmyslu vyjadreného v pôvodnom návrhu došlo až dodatočne na základe pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. V návrhu zákona neboli dostatočne objasnené súvisiace náležitosti týkajúce sa osôb zúčastnených na rekreácii, termíny ohľadom uplatňovania nároku či vyplatenie príspevku zo strany zamestnávateľa.

## Zhrnutie

V rámci rokovania o návrhu novely zákona o cestovnom ruchu boli predložené 3 poslanecké pozmeňovacie a doplňujúce návrhy. V porovnaní s bežnou praxou pri predkladaní pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, kedy poslanci predkladajú tieto návrhy často len jeden deň pred rokovaním o návrhu, resp. v deň rokovania a hlasovania o návrhu, v tomto prípade bol návrh, ktorý bol vo všetkých jeho bodoch zapracovaný do konečnej podoby zákona predložený v pomerne dostatočnom časovom predstihu, a to konkrétne 4 dni pred rokovaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Napriek tomu bolo v danom návrhu predložených niekoľko bodov, ktoré do značnej miery menia navrhovanú podobu novely, a to práve zo strany koalícieho poslanca, kedy by dohoda na podstatných častiach novely mala existovať už priamo v návrhu. Išlo totiž o zmeny, ktoré sa týkali vytýčenia, resp. spresnenia povinného subjektu, podmienok na vznik nároku zo strany oprávneného subjektu a niekoľko ďalších upresňujúcich a doplňujúcich bodov, ako napr. ustanovenie, čo možno zahrnúť do oprávnených výdavkov pri rekreácii, určenie časového momentu splnenia podmienok, určenie termínu na uplatnenie nároku a výplaty príspevku na účet zamestnanca.

#### 4. MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE

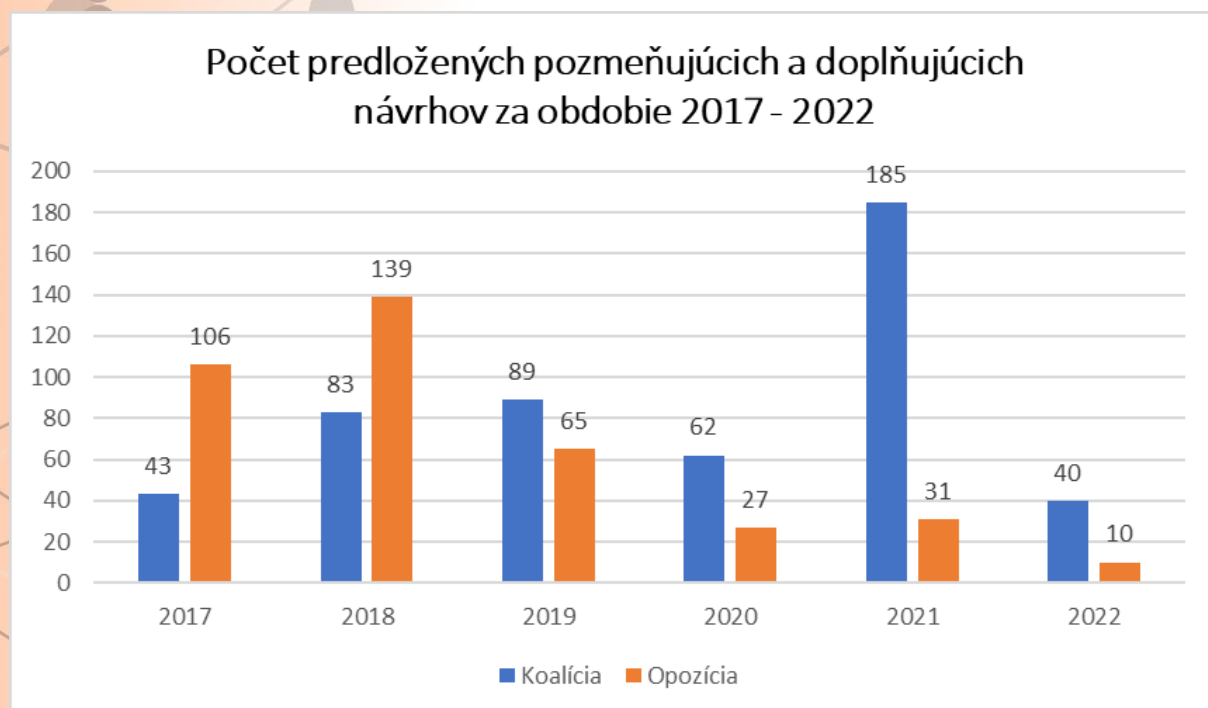
Právo zákonodarnej iniciatívy poslancom priznáva priamo ústava a pod toto právo patrí aj právo predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k prerokovávaným zákonom. Okrem skutočnosti, že ide o ústavné právo každého jedného poslanca, je v mnohých prípadoch možnosť podávania pozmeňujúcich návrhov priamo prospešná, a to vtedy, ak sa chyby v predložených návrhoch odhalia až pri prerokovávaní návrhu v parlamente alebo ak poslanci prichádzajú s pozmeňujúcimi alebo doplňujúcimi návrhmi, ktoré objektívne vylepšujú predkladanú právnu úpravu, napr. z hľadiska úspor na administratívnych či finančných nákladoch dotknutých subjektov.

Na druhej strane existuje problém spočívajúci v absencii predchádzajúcej odbornej diskusie s cieľom zabezpečiť transparentný proces v rámci poslaneckej legislatívnej činnosti. Skúmaním vybraných zákonov a obsahu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa tiež preukázalo, že poslancom zverená ústavná možnosť zákonodarnej iniciatívy sa často priamo zneužíva na veľké a zásadné úpravy dôležitých oblastí, ako pracovné či daňové právo (ako v prípade aplikácie inštitútu rekreačných poukazov do slovenského právneho poriadku majúceho významný vplyv na hospodárenie veľkej časti zamestnávateľov) v snahe o urýchlené prijatie novely bez možnosti ovplyvňovania obsahu zo strany odbornej a laickej verejnosti. To má za následok nepredvídateľnosť právneho prostredia, nedostatočnú odbornosť a kvalitu navrhovaných zákonov a v konečnom dôsledku vytvorenie nesystémového právneho poriadku s početnými novelami v priebehu krátkeho obdobia.

Analýza spočívajúca v porovnaní zmien vládnych návrhov zákonov a parlamentom schválenej podoby zákona za obdobie od začiatku roka 2017 do polovice roka 2022 preukázala, že v podmienkach Slovenskej republiky sú poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy neprimerane často využívaným inštitútom. Za skúmané obdobie bolo zo strany poslancov predložených až 880 pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov, a to aj v prípade zákonov s negatívnym finančným či administratívnym dopadom na špecifické skupiny obyvateľstva

alebo na štátny rozpočet. Za obdobie od roku 2017 do roku 2018 podala viac návrhov opozícia, konkrétne 245 návrhov, pričom koalícia podala len 126. V roku 2019, teda ku koncu volebného obdobia, boli aktívnejší pri návrhoch práve koaliční poslanci, čo pokračuje až do súčasnosti. V roku 2021 dokonca koaliční poslanci predložili skoro šesťnásobne viac návrhov na zmenu zákona ako opoziční poslanci.

Graf 1: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov za obdobie 2017 – 2022

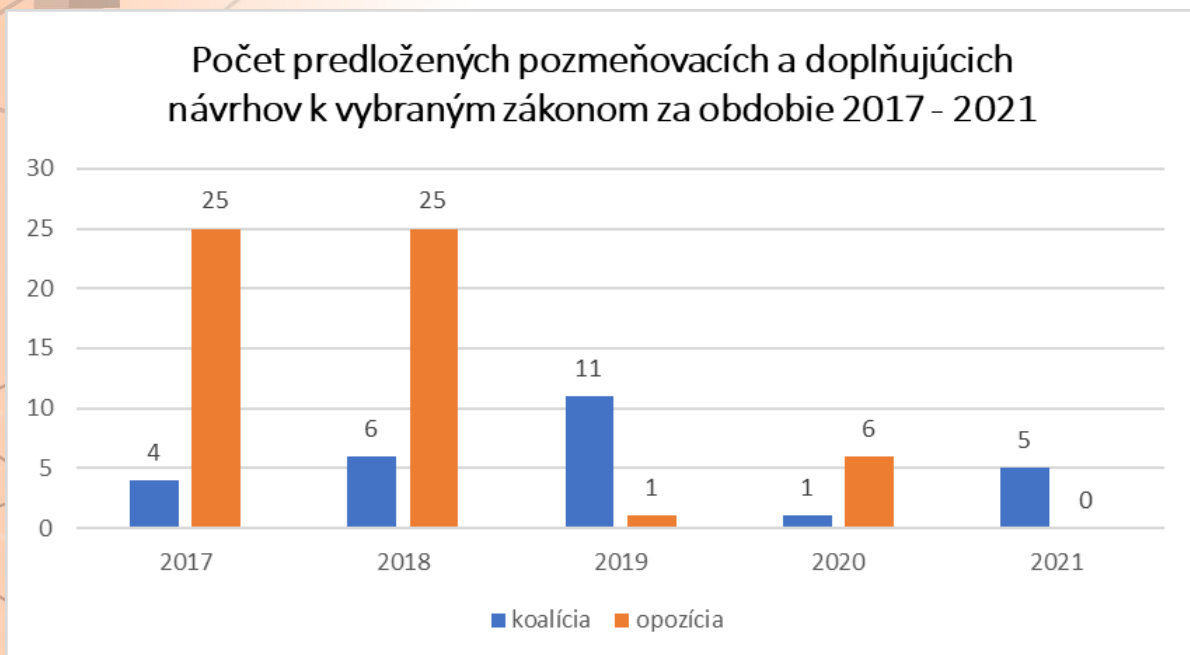


Zdroj: vlastné spracovanie

V rámci návrhov zákonov s významným vplyvom na podnikateľské prostredie na Slovensku vybraných za obdobie 2017 – 2021 (nakoľko rok 2022 ešte nie je ukončený a k výraznej poslancskej činnosti dochádza práve po letnom období) sa ďalej skúmal subjekt podania návrhu z hľadiska rozdelenia na koaličný alebo opozičný návrh, priemerný čas zverejňovania návrhu a konkrétny časový moment podania pred prerokovaním návrhu zákona v II. čítaní. Bližšie skúmaná vzorka zákonov, ktoré majú významný vplyv na podnikateľské prostredie na Slovensku obsahuje konkrétne 35 zákonov.

- Pri vybraných zákonoch podali opoziční poslanci spolu 57 pozmeňujúcich návrhov zákonov. V prípade koalície to bolo len 27. Za prvé dva skúmané roky bola opozícia v predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov výrazne aktívnejšia. Od roku 2019 sa naopak aktivita predkladania opozície znížila, pričom v roku 2021 nepodali pri vybraných zákonoch ani jeden pozmeňujúci návrh.

Graf 2: Počet predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom za obdobie 2017 - 2021

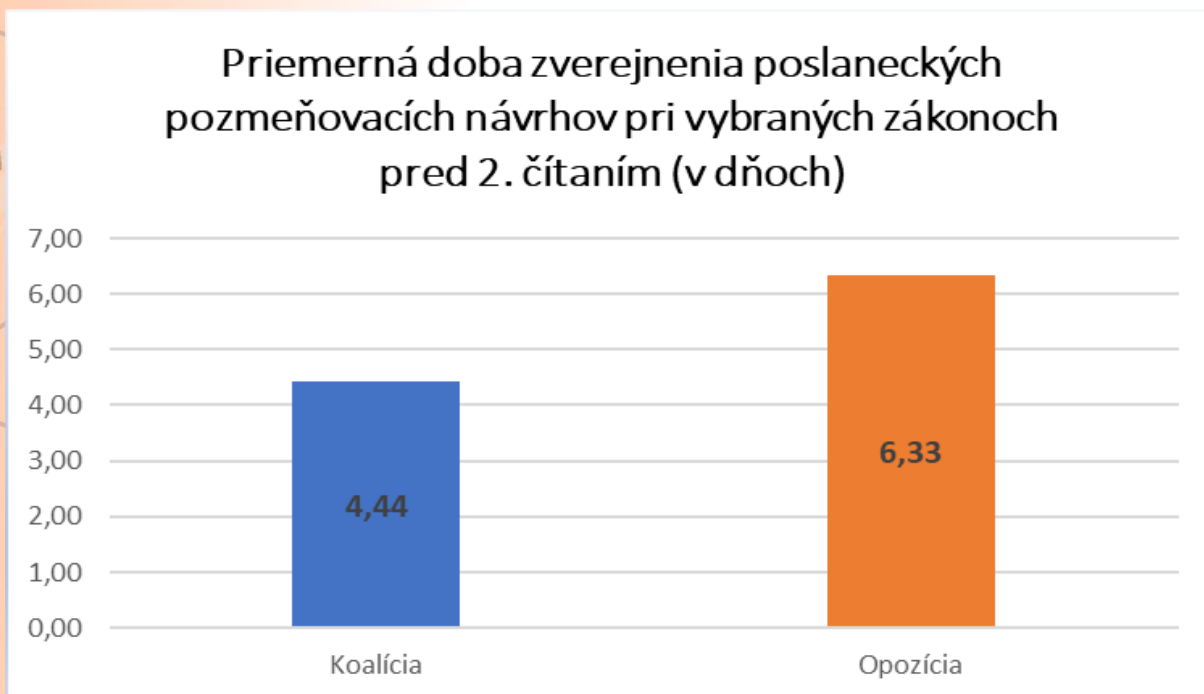


Zdroj: vlastné spracovanie

- Na základe skúmania časového hľadiska pri predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa zistilo, že priemerný čas zverejnenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k nami vybraným zákonom v sledovanom období bol v prípade koalíčných poslancov 4,44 pracovného dňa pred II. čítaním. V prípade opozičných poslancov je tento čas dlhší, a to 6,33 pracovného dňa pred II. čítaním.



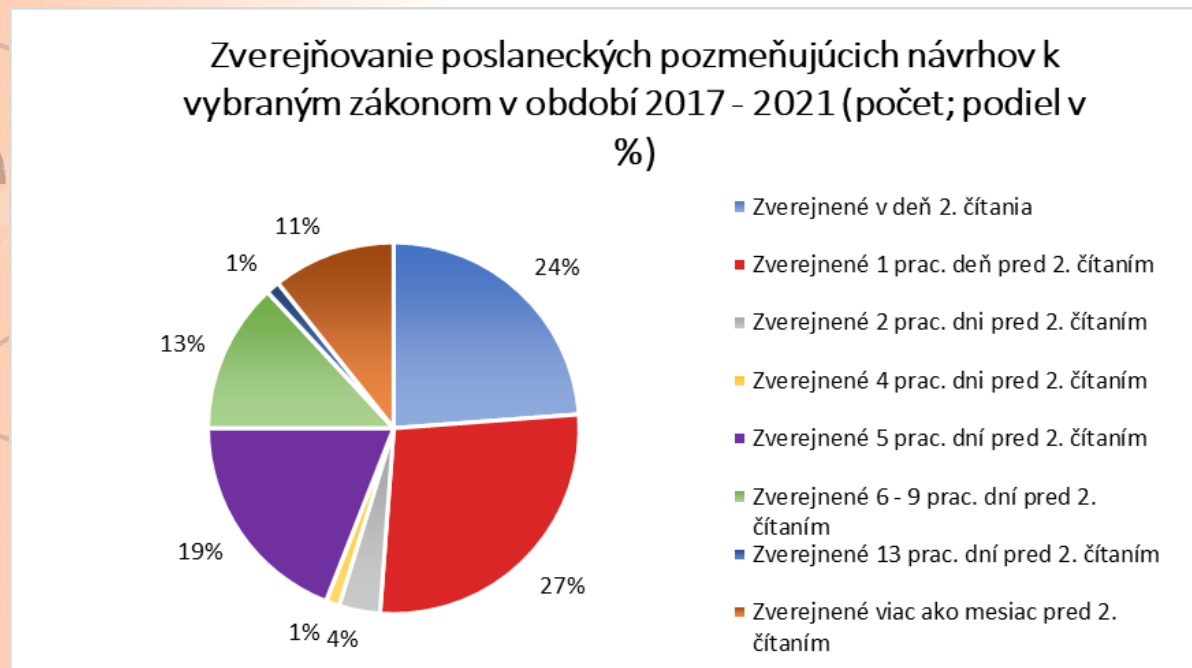
Graf 3: Priemerná doba zverejňovania poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov pri vybraných zákonoch pred II. čítaním



Zdroj: vlastné spracovanie

- o Viac ako polovica (51 %) z 84 poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom v skúmanom období bolo zverejnených priamo v deň II. čítania alebo jeden pracovný deň pred ním. Len 25 % poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom bolo zverejnených 6 a viac pracovných dní pred 2. čítaním.

Graf 4: Zverejňovanie poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vybraným zákonom v období 2017 - 2021



Zdroj: vlastné spracovanie

Podrobne analyzovaných z pohľadu porovnania vládneho návrhu a konečnej podoby zákona po jeho schválení v NR SR bolo následne 8 návrhov zákonov z vyššie uvedenej vzorky zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie:

- **Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**
  - schválená verzia vládneho návrhu modifikovaná pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi zo strany poslancov bola pre podnikateľské subjekty, resp. zamestnávateľov prospešnejšia. Pozmeňujúci návrh umožnil zamestnávateľom rozhodnúť sa, či od účinnosti úpravy, ktorou sa zavádza výber medzi stravovacími poukázkami alebo finančným príspevkom, budú postupovať ihneď podľa novej právnej úpravy alebo toto rozhodnutie urobia neskôr po nadobudnutí účinnosti novely. Takisto na základe doplňujúceho poslaneckého návrhu bola upravená výška poplatku zamestnávateľa za sprostredkovanie stravovania z 3 % na maximálne 2 % hodnoty uvedenej na

stravovacej poukážke, keďže zamestnávateľia dlhodobo poskytovali vysoké provízie firmám sprostredkujúcim stravovanie zamestnancov;

- poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli predložené len deň pred rokovaním o návrhu v II. čítaní, pričom predmetná úprava sa v priebehu jedného roka menila dvakrát.

- o **Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona o osobitnom odvode obchodných reťazcov**

- v schválenom znení zákon neplatil plošne pre všetky obchodné subjekty, ale len pre vybranú skupinu obchodníkov, čím sa vytvorili na trhu nerovné podmienky a zákon tak jednoznačne javil známky diskriminácie. Išlo pritom o zákon s významným vplyvom na podniky čo do priamych finančných nákladov (a s tým súvisiacich administratívnych nákladov – predkladanie oznámenia o výške odvodu), ktorý bol predložený zo strany koalíčných poslancov bez predchádzajúcej odbornej diskusie so všetkými dotknutými stranami, neprešiel teda štandardným legislatívnym procesom, v ktorom by boli zohľadnené všetky riziká návrhu;
- aj pri návrhu predloženom zo strany koalíčných poslancov bol návrh dodatočne menený v NR SR v podobe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených až priamo v deň hlasovania o návrhu zákona.

- o **Návrh zákona o hazardných hrách a zákon č. 287/2020 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov**

- v rámci rokovania o návrhu zákona o hazardných hrách bolo predložených 12 poslaneckých pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. V porovnaní s bežnou praxou pri predkladaní pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, kedy poslanci predkladajú tieto návrhy jeden deň pred rokovaním o návrhu, resp. v deň rokovania a hlasovania o návrhu, v tomto prípade boli návrhy predložené zo strany jednotlivých poslancov 7 dní, 6 dní a 5 dní pred rokovaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Jeden pozmeňovací, resp.

doplňujúci návrh bol predložený zo strany koalícieho poslanca, zvyšok predložili opoziční poslanci – v prípade návrhov od opozičných poslancov, ani jeden nebol zapracovaný do schváleného znenia zákona. To isté platí v prípade novely zákona o hazardných hrách, pri ktorom boli zo strany poslancov predložené dva pozmeňovacie, resp. doplňujúce návrhy – z toho jeden 7 dní a druhý 5 dní pred rokovaním a hlasovaním o novele. Oba návrhy boli predložené zo strany koalícieho poslancov, pričom oba návrhy boli schválené a zapracované do konečnej podoby novely zákona. V prípade následnej novely bol pozmeňovací návrh predložený v rámci rokovania výborov a svojím obsahom významným spôsobom zmenil podmienky fungovania podnikateľov v danej oblasti a ohrozil ich ďalšie fungovanie na trhu.

o **Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**

- v odôvodnení pozmeňujúceho návrhu k novele zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice sa k návrhu posunu dátumu z konca septembra do konca decembra 2019, do kedy sa pokuty za správny delikt nepoužívania on-line registračnej pokladnice nebudú ukladať a k vypusteniu podmienky preukázania záväzného objednávania on-line registračnej pokladnice, sa uvádza, že sa tak deje v záujme dosiahnutia dostatočného priestoru na uvedenie on-line registračnej pokladnice podnikateľom do prevádzky. Následná novela týkajúca sa odkladu sankcionovania sa pritom predkladala len krátky čas po schválení novely, ktorou sa povinnosť obstarania on-line registračnej pokladnice zaviedla a zváženie okolností a podmienok plnenia predmetných povinností malo byť vykonané už pri predkladaní prvotnej novely.
- v prípade predloženia následnej novely sa opätovne významne zmenilo jej znenie len vo veľmi krátkom čase pred rokovaním a hlasovaním o návrhu. Pozmeňovací návrh,

ktorým došlo k odkladu lehoty, v rámci ktorej budú podnikateľom odpustené sankcie a súčasne k zrušeniu podmienok, za ktorých sa pokute vyhnú, bol predložený zo strany opozície deň pred hlasovaním a v prípade koaličného poslanca, ktorý pozmeňovací návrh predložil a k schváleniu ktorého napokon došlo priamo v deň, kedy sa o návrhu rokovalo a hlasovalo.

○ **Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov**

- doplňujúci návrh do vládneho návrhu novely Obchodného zákonníka predstavený v rámci rokovania výborov, bol vo všeobecnosti vnímaný ako pozitívny zásah do pôvodného návrhu. Dôvodom pre doplnenie pôvodného vládneho návrhu bola skutočnosť, že v praxi dochádzalo k situáciám, kedy navrhovateľ v návrhu na zápis navrhol zapísať určité údaje, ale registrový súd ich zapísal nesprávne. Následne musel podať návrh na začatie konania o zhode a zaplatiť súdny poplatok. Doplňujúcim návrhom sa tak odbremenili od ďalšej administratívnej povinnosti, s čím pôvodný návrh nepočítal - v ňom išlo najmä o zavedenie mechanizmu automatického doplnenia identifikačných údajov osôb v určitom právnom postavení do obchodného registra tak, aby sa pre zapísané osoby v čo najväčšom možnom rozsahu eliminovala povinnosť podať návrh na zápis týchto údajov, a tak odbremenili samotné osoby od danej administratívnej povinnosti s tým súvisiacich poplatkov.

○ **Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov**

- primárnym účelom predloženej novely Autorského zákona bola transpozícia dvoch smerníc EÚ. Súčasne sa v dôvodovej správe k návrhu zákona uviedla potreba úpravy vzhľadom na aplikačnú prax, ktorá sa týkala najmä správy práv súvisiacich s

autorstvom. Napriek potrebe úpravy vzhľadom na prax sa v danej oblasti predložili a prijali významné zmeny až v rámci rokovania výborov v NR SR. Týkali sa najmä posilnenia právomocí MK SR voči organizáciám kolektívnej správy a úprava skutočností, ktoré musí OKS brať do úvahy pri určovaní výšky odmien určených v sadzobníku a v zmluvách, konkrétne vyťaženosť ubytovacieho zariadenia, aby nedochádzalo k prípadom, kedy ubytovacie zariadenia platili OKS odmenu aj za hosťami nevyužívané priestory a v nich umiestnené zariadenia.

- prostredníctvom poslaneckého pozmeňovacieho návrhu bola napokon posunutá aj účinnosť novely zákona.

- o **Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov**

- v rámci rokovania o návrhu novely Ústavy SR bolo predložených 6 poslaneckých pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. V porovnaní s bežnou praxou pri predkladaní pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov, kedy poslanci predkladajú tieto návrhy často len jeden deň pred rokovaním o návrhu, resp. v deň rokovania a hlasovania o návrhu, v tomto prípade boli návrhy predložené zo strany jednotlivých poslancov v pomerne dostatočnom časovom predstihu, a to 6 dní pred rokovaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Avšak z hľadiska významovosti zákona – ide o základný zákon štátu, by potenciálne zásahy do ústavy mali byť vždy predstavené už v rámci návrhu novely, aby bola zabezpečená odborná diskusia zo strany verejnosti a v predstihu zohľadnené prípadné nedostatky či riziká návrhu, čo sa preukázalo aj v danom prípade. Poslanecké zásahy vo forme doplňujúcich návrhov predstavujú totiž tzv. „prílepky“, teda oproti v návrhu predstretých zámeroch (reforma súdnej mapy a obsadzovanie sudcovských miest) boli prijaté obsahovo nesúvisiace opatrenia (úprava systému dôchodkového systému týkajúca sa zrušenia zastropovania dôchodkovského veku a zavedenie princípu rodičovského bonusu) s výrazným vplyvom na štátny rozpočet. Tri pozmeňovacie, resp. doplňujúce návrhy boli pritom predložené zo strany koalíčných

poslancov, z toho dva boli schválené a zvyšné tri predložili opoziční poslanci – v prípade návrhov od opozičných poslancov nebol ani jeden zapracovaný do schváleného znenia zákona.

- **Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony**

- v rámci rokovania o návrhu novely zákona o cestovnom ruchu boli predložené 3 poslanecké pozmeňovacie a doplňujúce návrhy. Návrh, ktorý bol vo všetkých jeho bodoch zapracovaný do konečnej podoby zákona, bol predložený v pomerne dostatočnom časovom predstihu, a to konkrétne 4 dni pred rokovaním a hlasovaním o návrhu v NR SR. Napriek tomu bolo v danom návrhu predložených niekoľko bodov, ktoré do značnej miery menia navrhovanú podobu novely, a to práve zo strany koalície poslanca, kedy by dohoda na podstatných častiach novely mala existovať už priamo v návrhu. Išlo totiž o zmeny, ktoré sa týkali vytýčenia, resp. spresnenia povinného subjektu, podmienok na vznik nároku zo strany oprávneného subjektu a niekoľko ďalších upresňujúcich a doplňujúcich bodov, ako napr. ustanovenie, čo možno zahrnúť do oprávnených výdavkov pri rekreácii, určenie časového momentu splnenia podmienok, určenie termínu na uplatnenie nároku a výplaty príspevku na účet zamestnanca.

Z vyššie uvedeného prieskumu problematiky a skúmanej praxe v oblasti podávania pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov zo strany poslancov parlamentu sa ukázalo ako nevyhnutné a žiaduce ustanoviť v slovenskom právnom poriadku nasledujúce zmeny:

- **ustanoviť priamo v zákone legálnu definíciu, formu, obsah a časové vymedzenie možnosti podania pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu** – zdefinovanie pozmeňujúceho návrhu a jeho presné vymedzenie by malo slúžiť na to, aby sa pozmeňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie formálne. Základnou formálnou

požiadavkou je písomná forma pozmeňujúceho návrhu a požiadavka, aby bol sformulovaný podľa tých istých požiadaviek, ktoré sa kladú na formulovanie paragrafového znenia návrhu zákona, teda v súlade s legislatívnymi pravidlami. Obsahové požiadavky sa vzťahujú na odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu – podstatným by malo byť vyjadrenie predkladateľa pozmeňujúceho návrhu k vplyvom tohto pozmeňujúceho návrhu. V súlade s požiadavkou transparentnosti rokovania NR SR o návrhu zákona sa tiež navrhuje, aby bolo pri každom pozmeňujúcom návrhu jasné, ktorý poslanec ho podal a aby bol každý pozmeňujúci návrh, aj podaný a neschválený vo výbore, zverejnený na webovom sídle NR SR, čo poslúži verejnosti pri hodnotení a posudzovaní činnosti a práce poslancov. Súčasne sa navrhuje, aby bola ustanovená minimálna lehota na zverejnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených na rokovanie pléna, ako aj na rokovanie výborov pred samotným rokovaním výboru.

- **ustanoviť ako povinnosť byť v súlade s názorom verejnosti prezentovanom vo forme hromadnej pripomienky v rámci MPK** – ak k niektorému vládnemu návrhu zákona bola podaná hromadná pripomienka zo strany verejnosti, ide nepochybne o skutočnosť, o ktorej by mali byť poslanci NR SR informovaní a pri rozhodovaní o návrhu daného zákona by túto skutočnosť mali vziať do úvahy a vyrovnáť sa s danou pripomienkou vo forme odôvodnenia v prípade, že nedošlo k jej akceptovaniu;
- **ustanoviť verejné pripomienkovanie zákonov po schválení návrhov v prvom čítaní** – navrhuje sa, aby sa pripomienkové konanie k poslaneckým návrhom zákonov uskutočňovalo až po ich schválení v prvom čítaní, čím sa predíde pripomienkovaniu návrhov zákonov, ktoré neprejdú celým legislatívnym procesom v NR SR (týka sa to najmä opozičných návrhov). Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní ustanovenú lehotu 15 pracovných dní, ktorá by v tomto prípade plynula od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní;
- **zrušiť možnosť skracovania lehôt pri podaní pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov** – hoci zákon ustanovuje, že v prípade schválenia pozmeňujúcich návrhov v druhom čítaní sa má tretie konanie konať až na druhý deň, kým tretie čítanie hneď po druhom



čítaní by malo byť iba výnimkou, v skutočnosti je to presne naopak – až na výnimky parlament lehotu skrátí a tretie čítanie sa koná hneď po druhom čítaní, bez ohľadu na počet a rozsah schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Navrhuje sa, aby skrátenie lehôt bolo možné len prostredníctvom skráteného legislatívneho konania;

- **zaviest' striktnejšiu úpravu skráteného legislatívneho konania** – navrhuje sa, aby okolnosti odôvodňujúce skrátené legislatívne konanie k návrhu zákona boli nielen mimoriadne, ale aj vopred nepredvídateľné a aby vláda mala povinnosť v návrhu na skrátené legislatívne konanie tieto okolnosti jednoznačne určiť a dostatočne odôvodniť. Okrem toho sa navrhuje, aby skrátené legislatívne konanie nemuselo automaticky znamenať vylúčenie všetkých obmedzení stanovených zákonom pri prerokovaní návrhu zákona, ale aby sa mohlo uskutočniť spôsobom, pri ktorom sa nepoužijú iba niektoré z nich.

## 5. NÁVRHY A ODPORÚČANIA

V nadväznosti na zistenia v súvislosti s problematikou podávania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v NR SR a s tým spojenými dôsledkami v legislatívnom prostredí SR sa z hľadiska záujmov verejnosti javí ako nevyhnutné v prvom rade vypracovanie a prijatie novely zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovanom poriadku“), teda záväzne upraviť spôsob, akým poslanci svoje návrhy predkladajú a spôsob, akým sa tieto návrhy schvaľujú. Vzhľadom na fakt, že prijatie priamo legislatívnych zmien je komplikovaný a zdĺhavý proces, je potrebné začať s čiastkovými, konkrétnymi a v úvode aplikácie zmien v rámci danej problematiky najprv jednoduchými návrhmi na zmenu, ktoré by priniesli požadované a potrebné výsledky. Odraziť sa možno od praxe pri vládných návrhoch, kde daný systém funguje relatívne dobre.

Takými sú:

- **zabezpečenie povinného pripomienkovania poslaneckých pozmeňovacích či doplňujúcich návrhov**, a teda v danom prípade ustanoviť možnosť poslanecké návrhy pripomienkovať v zákone o rokovanom poriadku. Tým sa súčasne zabezpečí zvýšenie verejnej kontroly pri poslaneckých návrhoch zákonov, resp. pri podávaní pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhoch počas rokovania o vládnom návrhu zákona v NR SR a umožní sa verejnosti oboznámiť sa a diskutovať o takýchto návrhoch. Pripomienkové konanie k poslaneckým pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom zákonov by sa uskutočňovalo až po ich schválení v prvom čítaní, čím sa predíde pripomienkovaniu návrhov, ktoré neprejdú celým legislatívnym procesom v NR SR (týka sa to najmä opozičných návrhov). Verejnosť by na zasielanie pripomienok mala rovnako ako v medzirezortnom pripomienkovom konaní ustanovenú lehotu 15 pracovných dní, ktorá by v tomto prípade plynula od schválenia návrhu zákona v prvom čítaní. Analógiou rozporového konania by bolo právo zástupcu verejnosti



predniesť pripomienky na rokovaníach príslušných výborov. Právo dostať slovo na rokovaní výboru by mal ten zástupca verejnosti, ktorý by reprezentoval hromadnú pripomienku, s ktorou by sa stotožnilo najmenej 500 fyzických osôb alebo právnických osôb. V prípade, ak by sa niektorý z poslancov, resp. navrhovateľ stotožnil s niektorou z pripomienok, navrhuje sa, aby ich mohli predložiť formou pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré musia spĺňať obsahové náležitosti pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

- **ustanovenie podmienok, aby svoje návrhy poslanci podporili analýzou dopadov**, a to rovnako ako v prípade vládnych návrhov zákonov.<sup>28</sup> Uvedené je možné dosiahnuť posilnením parlamentného inštitútu na reálnu analytickú jednotku, čím sa súčasne zabezpečí objektivita a odbornosť zámeru prezentovaného v návrhu zákona. Analýza by mala byť súčasťou dokumentov doručovaných poslancom už v rámci prvého čítania v NR SR, resp. mala by byť súčasťou každého pozmeňujúceho či doplňujúceho návrhu ako protiváha k vládne návrhu zákona obsahujúca kompletnú argumentáciu a odôvodnenie zásahov do pôvodného návrhu, čím by poslanec preukázal odôvodnenosť svojho návrhu a súčasne by sa zabezpečilo, že sa tieto „zásahy“ zo strany poslancov budú diať len v naozaj opodstatnených prípadoch. Z hľadiska celospoločenských záujmov a šetrenia verejných prostriedkov a času by sa daný postup neuplatňoval pri objektívne jednoduchých legislatívnych zmenách;
- **zabezpečenie evidencie poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov** na portáli Slov-lex, ktorý by užívateľov v prípade ich záujmu automaticky elektronickou formou informoval o všetkých zmenách počas celého procesu schvaľovania vybranej legislatívy;
- **zabezpečenie dôsledného dodržiavania zákazu nepriamych novelizácií zákonov** (ust. § 94 ust. 3 zákona o rokovanom poriadku), nakoľko účelom takéhoto postupu je často iba záujem predkladateľa o ich rýchle prijatie bez pripomienok verejnosti.

---

<sup>28</sup> Dnes sa posudzuje iba vplyv poslaneckých návrhov na rozpočet, aj to až v druhom čítaní.

Okrem aplikácie uvedených inštitútov sú z hľadiska dodržania princípu transparentnosti a predvídateľnosti právneho poriadku nevyhnutné aj nasledujúce čiastkové zmeny z pohľadu identifikovaných nedostatkov v rámci aplikácie inštitútu pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov v NR SR:

### **1. Ustanovenie legálnej definície, formy, obsahu a časového vymedzenia podania pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu**

Zákon o rokovanom poriadku v súčasnosti neobsahuje legálnu definíciu pozmeňujúceho návrhu. V praxi NR SR sa v zásade presadilo najširšie chápanie pozmeňujúceho návrhu ako akéhokoľvek podania označeného ako pozmeňujúci návrh, ktorým sa má v podanom návrhu zákona niečo zmeniť, doplniť alebo vypustiť. Zadefinovanie pozmeňujúceho návrhu a jeho presné vymedzenie by malo slúžiť na to, aby sa pozmeňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie formálne. Chápanie pozmeňujúceho návrhu ako návrhu, ktorým sa podaný návrh zákona mení alebo dopĺňa nie je postačujúce.

Základnou formálnou požiadavkou je písomná forma pozmeňujúceho návrhu a požiadavka, aby bol sformulovaný podľa tých istých požiadaviek, ktoré sa kladú na formulovanie paragrafového znenia návrhu zákona, teda v súlade s legislatívnymi pravidlami. Tradičnou formálnou požiadavkou pozmeňujúceho návrhu je aj jeho odôvodnenie. Obsahové požiadavky sa vzťahujú práve na odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu – podstatným by malo byť vyjadrenie predkladateľa pozmeňujúceho návrhu k vplyvom tohto pozmeňujúceho návrhu. V súlade s požiadavkou transparentnosti rokovania NR SR o návrhu zákona sa tiež navrhuje, aby bolo pri každom pozmeňujúcom návrhu jasné, ktorý poslanec ho podal, a aby bol každý pozmeňujúci návrh (aj podaný a neschválený vo výbore) zverejnený na webovom sídle NR SR, čo poslúži verejnosti pri hodnotení a posudzovaní činnosti a práce poslancov. Súčasne sa navrhuje, aby bola ustanovená minimálna lehota na zverejnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov predložených na rokovanie pléna, ako aj na rokovanie výborov či pred rokovaním výboru. V praxi sa totiž často stáva, že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sú na

rokovanie výborov, ako aj do pléna predkladané na poslednú chvíľu a členovia výboru a pléna (vrátane verejnosti) nemajú dostatok času sa s nimi podrobne oboznámiť.

Takisto sa navrhuje, aby v prípade, ak 15 poslancov požiada o zaujatie stanoviska príslušných výborov k podaným pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom na rokovaní pléna, bola schôdza NR SR v tomto bode prerušená až do chvíle, kým k navrhovaným doplňujúcim a pozmeňujúcim návrhom nezaujmu výbory stanovisko. V súčasnosti je možné prerušiť rokovanie o návrhu zákona ku konkrétnym pozmeňujúcim návrhom na návrh ktoréhokoľvek poslanca až po schválení plénom. Podmienka počtu 15 poslancov na obligatórne prerušenie konania by slúžila ako poistka proti zneužívaniu tohto inštitútu. Účelom uvedeného návrhu je dôkladnejšia diskusia k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom podávaným v pléne, ktoré sú často podávané na poslednú chvíľu, pričom však často ide o zásadné zmeny návrhov zákonov a je potrebné, aby sa vytvoril dostatočný priestor na diskusiu o nich.

V súlade so zákazom tzv. „prílepkov“ (ust. § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku) sa navrhuje, aby sa tento zákaz nedal obchádzať prostredníctvom pozmeňovacích a doplňujúcich návrhov. Z tohto dôvodu sa navrhuje, aby v priebehu rokovania o návrhu zákona na úrovni NR SR, bolo možno jeho obsah doplniť novelizáciou iného zákona prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov len za splnenia podmienky, že takýto návrh bude prerokovaný opätovne od prvého čítania, aby mohla prebehnúť diskusia o tom, či ide o zmenu súvisiacu s návrhom zákona alebo ide o tzv. „prílepkov“.

## **2. Ustanovenie povinnosti vyrovnáť sa s názorom verejnosti prezentovaného vo forme hromadnej pripomienky v rámci MPK**

Navrhuje sa, aby sa pri predstavovaní návrhu zákona uviedla aj skutočnosť, či bola k návrhu zákona predložená hromadná pripomienka verejnosti v MPK, čo je v zásade forma verejnej diskusie, o ktorej musí navrhovateľ v zmysle súčasného znenia ust. § 68 ods. 5 zákona o rokovacom poriadku NR SR informovať a zhodnotiť ju. Podávanie hromadných pripomienok verejnosti k návrhom zákonov, ktoré schvaľuje vláda, je medzi verejnosťou často využívaným

inštitútom. Ak k niektorému vládne návrhu zákona bola podaná hromadná pripomienka zo strany verejnosti, ide nepochybne o skutočnosť, o ktorej by mali byť poslanci NR SR informovaní a pri rozhodovaní o návrhu daného zákona by túto skutočnosť mali vziať do úvahy a vyrovnať sa s danou pripomienkou vo forme odôvodnenia v prípade, že nedošlo k jej akceptovaniu.

### **3. Zrušenie možnosti skracovania lehôt pri podaní pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov**

Zákon o rokovacom poriadku NR SR ustanovuje pri prerokovaní návrhov zákonov v druhom a treťom čítaní lehoty, ktorých účelom je vytvárať podmienky pre schvaľovanie kvalitnej legislatívy a vyhnutie sa legislatívnym nepodarkom. Konkrétne ide o lehotu 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov NR SR do hlasovania o návrhu zákona v druhom čítaní (ust. § 81 ods. 2), hlasovanie o rozdaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi NR SR najskôr na druhý deň po ich rozdaní (ust. § 83 ods. 4) a v prípade schválenia pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov v druhom čítaní prerokovanie návrhu zákona v treťom čítaní najskôr druhý deň po ich schválení (ust. § 84 ods. 2). Všetky tieto lehoty však možno skrátiť, ak to navrhne gestorský výbor alebo spoločný spravodajca. V praxi pritom dochádza často k skracovaniu týchto lehôt. Hoci zákon ustanovuje ako pravidlo, že v prípade schválenia pozmeňujúcich návrhov v druhom čítaní sa má tretie konanie konať až na druhý deň, kým tretie čítanie hneď po druhom čítaní by malo byť iba výnimkou, v skutočnosti je to presne naopak – až na výnimky parlament lehotu skráti a tretie čítanie sa koná hneď po druhom čítaní, bez ohľadu na počet a rozsah schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Podobne aj zvyšné dve lehoty sú často skracované, čo neprispieva ku kvalite legislatívneho procesu. Navrhuje sa preto možnosť skracovania týchto lehôt zo zákona vypustiť. Skrátenie lehôt tak bude možné len prostredníctvom skráteného legislatívneho konania.

### 3. Ustanovenie prísnejšej úpravy skráteného legislatívneho konania

Navrhuje sa, aby okolnosti odôvodňujúce skrátené legislatívne konanie k návrhu zákona boli nielen mimoriadne, ale aj vopred nepredvídateľné a aby vláda mala povinnosť v návrhu na skrátené legislatívne konanie tieto okolnosti jednoznačne určiť a dostatočne odôvodniť. Okrem toho sa navrhuje, aby skrátené legislatívne konanie nemuselo automaticky znamenať vylúčenie všetkých obmedzení stanovených zákonom pri prerokovaní návrhu zákona, ale aby sa mohlo uskutočniť spôsobom, pri ktorom sa nepoužijú iba niektoré z nich. V niektorých prípadoch totiž nie je nevyhnutne potrebné vylúčiť použitie všetkých obmedzení.

## ZÁVER

Analýza spočívajúca v porovnaní zmien vládnych návrhov zákonov a parlamentom schválenej podoby zákona za obdobie od začiatku roka 2017 do začiatku roka 2022 preukázala, že v podmienkach Slovenskej republiky je inštitút poslaneckých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov neprimerane častým javom. Za skúmané obdobie bolo zo strany poslancov predložených až 880 pozmeňujúcich alebo doplňujúcich návrhov, a to aj v prípade významných zákonov, ktoré majú značný negatívny finančný či administratívny dopad na špecifické skupiny obyvateľstva, v mnohých prípadoch práve na podnikateľské subjekty.

Na druhej strane právo zákonodarnej iniciatívy poslancom priznáva priamo ústava a pod toto právo možno zaradiť aj právo predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Takisto existujú prípady, kedy je možnosť podávania pozmeňujúcich návrhov priamo prospešná, a to vtedy, ak sa chyby v predložených návrhoch odhalia až v parlamente alebo ak poslanci prichádzajú s pozmeňujúcimi alebo doplňujúcimi návrhmi, ktoré vylepšujú predkladanú právnu úpravu. Príkladom je novela zákona o obchodnom registri z roku 2021, kedy poslanci na základe znalosti aplikačnej praxe, v rámci ktorej dochádzalo k situáciám, kedy navrhovateľ v návrhu na zápis navrhol zapísať údaje, ale registrový súd ich zapísal nesprávne, a kedy mal navrhovateľ len možnosť podať nový návrh na zápis a uhradiť súdny poplatok, resp. čakať neurčito dlho, ak podá návrh o zosúladenie údajov v obchodnom registri, nakoľko zákon neustanovoval nijakú lehotu, navrhli uvedený problém vyriešiť, a to práve na základe doplňujúceho návrhu predloženého v rámci rokovania výborov.

Mnohí poslanci majú záujem na inovácii a zlepšovaní legislatívneho prostredia prostredníctvom podávania návrhov zodpovedajúcich podmienkam moderného právneho štátu, a to najmä vtedy, ak zo strany vlády nie je dostatočne vyvíjaná obdobná aktivita.

Poslanci do parlamentu vchádzajú s určitou víziou a zodpovednosťou zverenou im od občanov v rámci parlamentných volieb a z pohľadu koalície vytvorenej z víťazných politických strán je pochopiteľné, že súčasne pokrývajú oblasti, ktoré nie sú dostatočne obsiahnuté v PVV pre



dané volebné obdobie, a to v podobe ich iniciatívnych návrhov zákonov, resp. v podobe pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov predložených v rámci schvaľovacieho procesu vládneho návrhu zákona v NR SR. *V mnohých prípadoch sa práve cez návrhy laická verejnosť primárne dozvedá a mapuje činnosť a aktivitu poslanca, ktorého vo voľbách „krúžkoval“ a na verejnosť nepôsobí dobre, ak za celé volebné obdobie nepredloží ani jeden návrh zákona, resp. žiadnu činnosť nevyvíja ani prostredníctvom pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov.*

Predloženie zákona tiež môže znamenať, že poslanec mal konkrétny nápad, skonzultoval ho, pripravil, napísal si paragrafové znenie, odôvodnenie, dohodol si podporu, skonzultoval ho s dotknutými inštitúciami, predložil ho vo výboroch či ho vysvetľoval v médiách, čo v konečnom dôsledku predstavuje z jeho strany transparentné konanie s úmyslom, aby do slovenského právneho poriadku boli pretavené logicky odôvodnené, rozumné návrhy, hoci aj na spôsob *ad hoc*, nakoľko predvídať a obsiahnuť každý inovatívny nápad v PVV a vzhľadom na potreby spoločnosti rýchlo jednať prostredníctvom výlučne vládnych návrhov zákonov, nie je vždy možné. Objektívne je však potrebné konštatovať, že sa tak deje len veľmi ojedinele. V prípade opozície sa, naopak, očakáva z hľadiska ich postavenia aktivita pri navrhovaní zákonov, nakoľko opoziční poslanci nemajú inú možnosť, ako presadzovať svoje záujmy a nápady.

Na základe vykonanej analýzy sa však ukázalo, čo v praxi chýba a predstavuje imanentný problém z hľadiska uplatňovania možnosti podávania pozmeňujúcich či doplňujúcich návrhov - ide o chýbajúcu predchádzajúcu odbornú diskusiu s cieľom zabezpečiť čo najtransparentnejší proces poslaneckej tvorby legislatívy. Aj preto sa javí ako nevyhnutné zdôrazňovať a legislatívne zabezpečiť, že v prípade poslaneckých návrhov (najmä z radu koalíčných poslancov) pôjde len o akýsi „doplňok“ k ich hlavnej činnosti.

Skúmaním vybraných zákonov a obsahu predložených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov sa tiež preukázalo, že poslancom zverená ústavná možnosť zákonodarnej iniciatívy sa často zneužíva na veľké a zásadné úpravy dôležitých oblastí ako pracovné či daňové právo (ako v prípade inštitútu rekreačných poukazov) v snahe o urýchlené prijatie novely bez možnosti

ovplyvňovania obsahu zo strany odbornej a laickej verejnosti. To má potom za následok nepredvídateľnosť právneho prostredia, nedostatočnú odbornosť a kvalitu navrhovaných zákonov a v konečnom dôsledku vytvorenie nesystémového právneho poriadku s početnými novelami v priebehu krátkeho obdobia.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

### 1. Elektronická zbierka zákonov:

<https://www.slov-lex.sk/vyhľadavanie-pravnych-predpisov>

### 2. Internetové zdroje a iné príspevky:

BENKO J. 2016. Ako a tvoria a schvaľujú zákony. In podnikajte.sk [online]. 2016. Dostupné na internete: <https://www.podnikajte.sk/zakonne-povinnosti-podnikatela/ako-sa-tvoriaschvaluju-zakony-sr>

Centrum lepšej regulácie. (<http://lepsiezakony.sk/>)

Euractiv. (<https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/news/slovenski-europoslanci-davali-vela-pozmenovacich-navrhov-najviac-riesili-lesy/>)

Europarl. (<https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/economy/20130318STO06606/privela-pozmenovacich-navrhov-mame-na-to-aplikaciu-at4am>)

Europarl. (<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100406STO72099+0+DOC+XML+V0//SK>)

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky. 2015. Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov. (<https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika>)

Národná rada Slovenskej republiky. (<https://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=184>)

Vláda Slovenskej republiky. (<https://rokovania.gov.sk/RVL/Negotiation>)

### 3. Knižné zdroje:

CIBUĽKA Ľ. a kol. Teória a prax legislatívy. Právnická fakulta UK, 2013, 288 s. ISBN 978-80-7160-331-3.

FÁBRY B., KASINEC R., TURČAN M. Teória práva, Wolters Kluwer, 2017, 360 s. ISBN 978-80-8168-595-8.

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.