

2022

Autorský kolektív RÚZ

**Sektorová analýza regulačného
zaťaženia v SR (Case study na
vybranom podniku)**



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	6
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK	7
ÚVOD	9
1. IDENTIFIKÁCIA HLAVNÝCH ZÁKONNÝCH NORIEM VPLÝVAJÚCICH NA VYBRANÝ PODNIK (STRUČNÝ POPIS / FREKVENCIA ZÁŤAŽE / VÝZNAM ZÁŤAŽE)	11
1.1. Povinnosti vyplývajúce z BOZP	12
1.2. Nemožnosť kvantifikovať niektoré náklady na plnenie regulačných povinností	18
1.3. Neopodstatnené a neprimerané regulačné povinnosti spojené s poplatkami	19
1.4. Regulačné zaťaženie vyplývajúce zo Zákonníka práce	22
1.5. Zákony týkajúce sa obchodnej činnosti	25
1.6. Zákony týkajúce sa ochrany spotrebiteľa a osobných údajov	28
2. METODOLÓGIA PREPOČTU ZAŤAŽENIA – POPIS A DEFINÍCIE	33
2.1. Priame náklady spojené s regulačnými povinnosťami	37
2.2. Metodika výpočtu nepriamych regulačných nákladov	40
3. POPIS A KALKULÁCIA REGULAČNÉHO ZAŤAŽENIA – CELKOVÉ ZAŤAŽENIE FIRMY V RÁMCI JEDNÉHO ROKA	46
3.1. Založenie podniku	46
3.2. Založenie prevádzky	51
3.3. Spustenie prevádzky	59
3.4. Prevádzka	67
3.5. Hroziaci zánik podnikania a iniciácia ozdravenia	76
3.6. Zhrnutie regulačného zaťaženia Model s.r.o.	77
4. POPIS A KALKULÁCIA REGULAČNÉHO ZAŤAŽENIA V JEDNOTLIVÝCH MESIACHOCH	79
4.1. Regulačné zaťaženie modelovej firmy v jednotlivých fázach roka	81
MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE	90

ZÁVER	93
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV	95

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 Normy vyžadujúce regulačné úkony zo strany Model s.r.o. v rámci Bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci	13
Tabuľka 2 Príklady povinností, ktoré si vyžadujú nekvantifikovateľné regulačné náklady	18
Tabuľka 3 Nariadenia, vyhlášky a opatrenia regulujúce zamestnávanie	61
Tabuľka 4 Regulačné zaťaženie Model s.r.o. v spojitosti s BOZP	64
Tabuľka 5 Regulačné povinnosti Model s.r.o. v spojitosti so Zákonníkom práce	75
Tabuľka 6 Celkové regulačné zaťaženie modelovej spoločnosti	78
Tabuľka 7 Frekvencia regulačných povinností používaná v regulačných predpisoch SR	80
Graf 1 Regulačné zaťaženie Model s.r.o. v jednotlivých kalendárnych mesiacoch (percentuálne vyjadrenie)	83

ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

atď. – a tak ďalej

a pod. – a podobne

BOZP – bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci

EÚ – Európska únia

HDP – hrubý domáci produkt

MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky

MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

MK SR – Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky

MPSVaR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MS SR – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

napr. – napríklad

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

OECD – Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj

OR SR – Obchodný register Slovenskej republiky

ÚPV SR – Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky

RTVS – Rozhlas a televízia Slovenska

RÚVZ – Regionálny úrad verejného zdravotníctva

SOI – Slovenská obchodná inšpekcia

SR – Slovenská republika

SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba

t. z. – to znamená

ÚVOD

Regulačné zaťaženie podnikania na Slovensku je jedným z kľúčových faktorov ovplyvňujúcich investičné aktivity domácich aj zahraničných podnikateľov v Slovenskej republike. Hoci ide o roky diskutovanú tému a stredobod obsahu komunikačnej politiky zástupcov zamestnávateľov smerom k štátu, výrazné zlepšenie v posledných rokoch neprichádza. Problematika je v slovenských podmienkach naďalej terčom kritiky nielen podnikateľov samotných, ale aj medzinárodných organizácií, ako napr. OECD, ktorá pravidelne upozorňuje na preregulované podnikateľské prostredie na Slovensku. V niektorých oblastiach – ako napr. regulačné zaťaženie zamestnávania – sa dokonca slovenská legislatíva a celkový regulačný prístup štátu prezentuje ako zlý príklad aj v porovnávaní na medzinárodnej úrovni.

Pri prezentácii argumentov, prečo by mal štát svoj prístup k regulovaniu podnikateľského prostredia prehodnotiť a regulačné zaťaženie znížiť, je možné využiť niekoľko metód – napr. medzinárodné porovnanie či analýzu rozsahu regulačných noriem a ich dopadu na podnikanie. Táto analýza si zvolila jednu z najobjektívnejších metód – ilustráciu regulačného zaťaženia na ročnom životnom cykle modelovej spoločnosti. Ako je v dokumente zmonitorované, regulačné zaťaženie sa výrazne dotýka každého podnikateľa a modelová spoločnosť, hoci neprechádzala mimoriadne neobvyklými fázami podnikania, naráža v niektorých životných situáciách na veľké a často neprehľadné súbory regulačných povinností, ktoré musí splniť. Okrem častej nevyhnutnosti spolupráce s externými expertmi to znamená aj citeľné regulačné náklady, ktoré neprimerane zaťažujú rozpočet firmy.

V prvej kapitole dokument predstavuje zákony, ktoré na seba viažu najviac regulačných povinností týkajúcich sa modelového podniku. Tie sú vo výraznej zhode s legislatívnymi predpismi, ktoré sú odborníkmi označované za najviac zaťažujúce z hľadiska regulačných povinností pre podnikateľa. Legislatívne normy týkajúce sa BOZP, Zákonníka práce, obchodnej činnosti a ochrany spotrebiteľa či osobných údajov vytvárajú dohromady stovky

regulačných povinností, ktoré musí modelová firma ročne splniť. Kapitola tiež venuje priestor niektorým nejasnostiam či neprehľadnosti legislatívy týkajúcej sa regulačných predpisov.

Druhá kapitola popisuje bližšie vlastnosti a parametre modelovej obchodnej spoločnosti. Poskytuje tiež vysvetlenia, prečo boli vybrané jednotlivé charakteristiky firmy. Zámerom bolo modelovať príklad s vlastnosťami, ktoré sú rozšírené medzi čo najširšou skupinou podnikateľských subjektov so sídlom na Slovensku. Kapitola tiež popisuje metodiku, ktorou boli kalkulované regulačné náklady spoločnosti. Venuje sa výpočtom priamych i nepriamych regulačných nákladov.

V tretej kapitole dokument popisuje regulačné zaťaženie modelovej firmy v jednotlivých fázach podnikania počas jedného účtovného roka. Modelované situácie firmu sledujú od procesu jej zakladania, cez obdobie prevádzky až k fáze, kedy pre finančné problémy musela požiadať súdy a veriteľov o schválenie ozdravenia. Analýza popisuje hlavne jednotlivé životné situácie firmy, ktoré sú nevyhnutné pre každý podnikateľský subjekt a životné situácie podniku, ktoré sa spájajú s najvyšším počtom regulačných povinností. Súčasťou kapitoly je aj finančné vyjadrenie regulačného zaťaženia modelovej firmy, ktoré musela vo forme priamych i nepriamych nákladov na splnenie regulačných povinností počas jedného roka minúť.

Štvrtá kapitola pridáva pohľad na regulačné zaťaženie podnikania cez príklad povinností modelovej firmy v jednotlivých mesiacoch roka. Popisuje hlavne najviac zaťažené obdobia a charakter záťaže konkrétnych regulačných povinností, ktoré sa najčastejšie počas modelovaného roka opakujú.

1. IDENTIFIKÁCIA HLAVNÝCH ZÁKONNÝCH NORIEM VPLÝVAJÚCICH NA VYBRANÝ PODNIK (STRUČNÝ POPIS / FREKVENCIA ZÁŤAŽE / VÝZNAM ZÁŤAŽE)

Regulačné zaťaženie na Slovensku vytvárajú desiatky zákonov. Niektoré z nich sú v legislatíve prijaté desiatky rokov, iné vznikali napr. v súvislosti s rozvojom podnikania a vznikom nových oborov. Vplyv na tvorbu regulačných noriem mal aj vstup Slovenska do Európskej únie. Štát začal transponovať do svojej legislatívy európske smernice týkajúce sa ochrany spotrebiteľa, životného prostredia či osobných údajov, teda oblastí, ktoré slovenská legislatíva v 90. rokoch, t. j. pred vstupom do EÚ objektívne nesledovala v dostatočnej miere (vychádzajúc z viacerých porovnaní niektorých oblastí v rámci OECD).

Vyvíjajúca sa regulačná legislatíva priniesla tiež niekoľko nových problematík, ktoré reflektovali zmeny spoločnosti i podnikania, a to napr. prijímanie nových pravidiel pre oblasti súvisiace s internetovým prostredím, technologickými trendami či štandardizáciou. Do vývoja legislatívy sa zapísal aj fenomén jednotného trhu Európskeho hospodárskeho priestoru, v ktorom sa na výrobky a služby či bezpečnosť práce pri ich vzniku uplatňujú zjednotené komplexy technických noriem.

Často kritizovaným negatívnym javom bol v minulosti fenomén goldplatingu – teda nesprávnej a prehnanej aplikácie povinností vyplývajúcich z medzinárodných dohôd do slovenskej legislatívy. Zatiaľ čo mnoho krajín OECD pracovalo taktiež s deregulačnými balíčkami, ktorých cieľom je odstraňovanie napr. archaických a v súčasnosti nepotrebných regulačných povinností, Slovensko začalo prvé takéto opatrenia aktívne aplikovať až v treťom desaťročí vytvárania vlastnej legislatívy.

Výsledkom nekonceptného prijímania regulačných predpisov sú príliš početné, archaické či nejasné regulačné povinnosti podnikateľov. V neprehľadnom súbore regulačných povinností sa množstvo menších podnikateľov nemá ako vyznať, a preto najíma externých expertov na jednotlivé regulované oblasti. Veľké podniky sa zas stretávajú s prílišne regulovanými

oblastami týkajúcimi sa najčastejšie technických oborov. Ide typicky o regulačné oblasti správy odpadov či ochrany životného prostredia.

Najpočetnejšie celky regulačných predpisov sú sústredené v zákonoch s vysokým počtom normostrán obsahu. Niektoré z nich nevynikajú veľkým rozsahom, ale vynikajú najmä neprehľadnosťou či tým, že na seba nepriamo viažu nutnosť splnenia regulačných povinností definovaných v iných zákonoch. Z hľadiska tejto prípadovej štúdie, ktorá sledovala ročný životný cyklus modelovej firmy, naráža hypotetická modelovaná situácia na najviac regulačných povinností v zákonoch týkajúcich sa bezpečnosti a ochrany práce, Zákonníku práce, zákone o obchodnom registri, živnostenskom zákone, zákone o ochrane osobných údajov, zákone o ochrane spotrebiteľa a zákone o archívoch a registratúrach.

Samostatný priestor je nutné venovať i problému neprehľadnosti niektorých zo zákonov predpisujúcich regulačné povinnosti či nejasne definovaným cieľom niektorých zákonov, pri ktorých napr. nie je jasné, čo je považované za splnenie regulačnej povinnosti. Prípadová štúdia formou analýzy naráža aj na súvisiacu nemožnosť kalkulovať výšku regulačných nákladov v niektorých oblastiach.

Kritizovanou oblasťou je tiež sankčný princíp uplatňovaný pri regulačných povinnostiach, kedy nie je jasné, kto a za akých okolností sankcie uplatňuje. Výška sankcií je niekedy nejasne definovaná alebo neprimeraná. Priestor je v dokumente venovaný aj zbytočným, archaickým či neopodstatneným regulačným povinnostiam, ktoré sú spojené s poplatkovými povinnosťami.

1.1. Povinnosti vyplývajúce z BOZP

Medzi najvýznamnejšie legislatívne normy, ktoré najviac zaťažujú regulačné prostredie slovenského podnikania, patria zákony a ďalšie normy týkajúce sa bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (BOZP).

Tabuľka 1 Normy vyžadujúce regulačné úkony zo strany Model s.r.o. v rámci Bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 355/2006 Z. z. o ochrane zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou chemickým faktorom pri práci
Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci
Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 83/2013 Z. z. o ochrane zdravia zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou biologickým faktorom pri práci
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 253/2006 Z. z. o ochrane zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou azbestu pri práci
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 356/2006 Z. z. o ochrane zdravia zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou karcinogénnym a mutagénnym faktorom pri práci
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 209/2016 Z. z. o minimálnych zdravotných a bezpečnostných požiadavkách na ochranu zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou elektromagnetickému poľu
Vyhláška MZ SR č. 99/2016 Z. z. o podrobnostiach o ochrane zdravia pred záťažou teplom a chladom pri práci
Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 96/2004 Z. z., ktorou sa ustanovujú zásady protipožiarnej bezpečnosti pri manipulácii a skladovaní horľavých kvapalín, ťažkých vykurovacích olejov a rastlinných a živočíšnych tukov a olejov
Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 121/2002 Z. z. o požiarnej prevencii
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 392/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri používaní pracovných prostriedkov
Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 147/2013 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri stavebných

prácach a prácach s nimi súvisiacich a podrobnosti o odbornej spôsobilosti na výkon niektorých pracovných činností

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 416/2005 Z. z. o minimálnych zdravotných a bezpečnostných požiadavkách na ochranu zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou vibráciám

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 258/2007 Z. z. o požiadavkách na protipožiarnu bezpečnosť pri skladovaní, ukladaní a pri manipulácii s tuhými horľavými látkami

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 395/2006 Z. z. o minimálnych požiadavkách na poskytovanie a používanie osobných ochranných pracovných prostriedkov

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 393/2006 Z. z. o minimálnych požiadavkách na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vo výbušnom prostredí

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 281/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri ručnej manipulácii s bremenami

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 396/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na stavenisko

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 276/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri práci so zobrazovacími jednotkami

Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 508/2009 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci s technickými zariadeniami tlakovými, zdvíhacími, elektrickými a plynovými a ktorou sa ustanovujú technické zariadenia, ktoré sa považujú za vyhradené technické zariadenia

Vyhláška MZ SR č. 541/2007 Z. z. o podrobnostiach o požiadavkách na osvetlenie pri práci

Zákon č. 128/2015 Z. z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 726/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú vlastnosti elektrickej požiarnej signalizácie, podmienky jej prevádzkovania a zabezpečenia jej pravidelnej kontroly

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 148/2016 Z. z., o sprístupňovaní elektrického zariadenia určeného na používanie v rámci určitých limitov napätia na trhu

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 393/2006 Z. z. o minimálnych požiadavkách na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vo výbušnom prostredí

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 286/2004 Z. z., ktorým sa ustanovuje zoznam prác a pracovísk, ktoré sú zakázané mladistvým zamestnancom, a ktorým sa ustanovujú niektoré povinnosti zamestnávateľom pri zamestnávaní mladistvých zamestnancov

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 391/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na pracovisko

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 387/2006 Z. z. o požiadavkách na zaistenie bezpečnostného a zdravotného označenia pri práci

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

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 611/2006 Z. z. o hasičských jednotkách

Vyhláška MZ SR č. 542/2007 Z. z. o podrobnostiach o ochrane zdravia pred fyzickou záťažou pri práci, psychickou pracovnou záťažou a senzorickou záťažou pri práci

Zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 149/2016 Z. z., o zariadeniach a ochranných systémoch určených na použitie v prostredí s nebezpečenstvom výbuchu

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 719/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú vlastnosti, podmienky prevádzkovania a zabezpečenie pravidelnej kontroly prenosných hasiacich prístrojov a pojazdných hasiacich prístrojov

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 142/2004 Z. z. o protipožiarnej bezpečnosti pri výstavbe a pri užívaní prevádzkarne a iných priestorov, v ktorých sa vykonáva povrchová úprava výrobkov náterovými látkami

Zdroj: Vlastné spracovanie

Do života modelovej firmy Model s.r.o., podobne ako väčšiny reálnych slovenských firiem, zasahuje ročne 600 až 700 regulačných povinností pochádzajúcich z legislatívnych noriem týkajúcich sa BOZP.

Najkritickejším zákonom z hľadiska počtu povinností je samotný zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.¹ Pre modelový príklad Model s.r.o., ako aj väčšinu slovenských podnikateľských subjektov prikazuje viac ako sto regulačných povinností.

K ďalším legislatívnym normám, ktoré nadmerne zaťažujú slovenské regulačné prostredie v oblasti BOZP, patrí aj zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.² K najkomplikovanejšie formulovaným, zaťažujúcim a zbytočne prísny právny predpisom, ktoré nerozlišujú podniky podľa ich veľkosti, právnej formy či oboru je aj zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi.³

Najvyšší počet regulačných povinností vyplývajúcich z predpisov týkajúcich sa BOZP je spojených s manipuláciou predmetov zo strany zamestnancov pri práci s biologickými faktormi a s ochranou pred požiarmi. Medzi regulačné nariadenia, ktoré sú nadbytočne zastúpené vo viacerých legislatívnych normách patria aj povinnosti pri práci so zobrazovacími jednotkami či povinnosti spojené so zdravotným dohľadom a manipuláciou s bremenami.

¹Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/124/20150701.html>

²Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/>

³ Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/314/>

Zjednodušiť by bolo vhodné taktiež predpisy týkajúce sa práce s azbestom a ďalším nebezpečným materiálom. Niekoľko predpisov nie je možné jednoznačne kategorizovať, no tiež sa prejavujú neprimeranosťou a komplikovanosťou prikazovaných regulačných povinností.

Množstvo regulačných povinností je určených príkazným znením „zabezpečiť, zaistiť či vykonať“, pričom často v zneniach predpisov chýbajú jednoznačné popisy, ako má podnikateľ požadované regulačné povinnosti konkrétne splniť.

Z nesporne užitočnej myšlienky agendy bezpečnosti práce a ochrany zdravia zamestnancov tak legislatívne znenia noriem robia z BOZP jeden z najviac zaťažujúcich komplexov predpisov, ktoré mnoho podnikateľov nedokáže sledovať vlastnými silami a je nútená objednávať si externých spolupracovníkov, ktorí sa na danú agendu špecializujú.

Problémom z hľadiska kvantifikácie regulačného zaťaženia sú aj tie regulačné predpisy, ktoré sú vo väčšine odborných dokumentov kategorizované ako „podmienky a požiadavky“. Splnenie týchto regulačných predpisov si vyžaduje v podnikateľskom živote veľmi rôznorodé úkony, ktoré navyše výrazne ovplyvňuje odborné zameranie, právna forma či veľkosť podniku. Okrem problematickej kalkulácie, kde je najvhodnejšie sledovať nepriame regulačné náklady podniku, to vyvoláva otázky aj z toho hľadiska, ako a či vôbec sú regulačné predpisy tejto kategórie zo strany štátu auditované z hľadiska ich oprávnenosti, efektivity a napĺňania cieľov.

Za zbytočne zaťažujúce je možné označiť veľmi početne zastúpené regulačné predpisy s pokynom „ohlásiť, oznámiť alebo poskytnúť informácie“. Predkladanie dokumentov a dokladanie osvedčených dokumentov k faktom a údajom, ktoré sú obsiahnuté v databázach verejnej správy je často neoprávnené, duplicitné a zaťažené poplatkami za úkony verejnej správy. Okrem záťaže pre podnikateľov to vyvoláva aj zbytočnú záťaž pre samotný úradnícky personál a jeho agendu.

1.2. Nemožnosť kvantifikovať niektoré náklady na plnenie regulačných povinností

Podľa analýzy zákonov predpisujúcich nielen regulačné povinnosti týkajúce sa BOZP je možné konštatovať, že približne 500 povinností (závisí to od toho, či sa firma dostane v roku do danej životnej situácie alebo nie) je nekvantifikovateľných. Ide o nejasne formulované povinnosti alebo povinnosti, pri ktorých nie je jasné, aký veľký rozsah ich naplnenia je nutné dosiahnuť. Keďže nie sú spojené s priamymi regulačnými nákladmi a v príslušnej legislatívnej norme nie je jednoznačne popísané, ako dlhý čas pri ich napĺňaní firma musí stráviť, ostávajú v medziach nejasného regulačného nákladu. S danou regulačnou povinnosťou sa teda spája regulačný náklad, ale ani v konkretizovanej modelovanej situácii nie je možné určiť jeho výšku.

S podobnými druhmi regulačných predpisov sa často spája aj to, že podnikateľ nevie, ako danú povinnosť splniť. Niekedy chýba jasnejší popis toho, kto splnenie regulačnej povinnosti hodnotí, alebo toho, aká sankcia za nesplnenie povinnosti hrozí. Niekedy sú bližšie parametre definované, chýba však definícia frekvencie opakovania povinnosti či toho, či ju musí podnikateľ opakovať napr. na viacerých prevádzkach alebo pri viacerých zamestnancoch.

Tabuľka 2 Príklady povinností, ktoré si vyžadujú nekvantifikovateľné regulačné náklady

Povinnosť zamestnávateľa vykonať opatrenia, aby oprávnený zamestnanec, ktorý vykonáva definované činnosti, bol preukázateľne osobitne vyškolený primerane k nebezpečenstvám, ktoré sú spojené s jeho činnosťou.

Povinnosť zamestnávateľa vykonať opatrenia, aby zamestnanec poverený používaním pracovného prostriedku bol preukázateľne vyškolený primerane k nebezpečenstvám, ktoré sú spojené s jeho používaním.

Povinnosť zamestnávateľa preukázateľne oboznámiť zamestnanca s nebezpečenstvami, ktoré môžu ohroziť jeho zdravie či život, alebo poškodiť pracovný prostriedok v pracovnom priestore alebo na pracovnom mieste. Rovnako tak s tým súvisiaca povinnosť zamestnávateľa oboznámiť zamestnanca aj s ich zmenami a inými účinkami v rozsahu, v akom pôsobia na pracovné

prostriedky umiestnené v ich bezprostrednom pracovnom priestore alebo pracovnom mieste, aj keď takéto pracovné prostriedky zamestnanec priamo nepoužíva.

Zdroj: Vlastné spracovanie

1.3. Neopodstatnené a neprimerané regulačné povinnosti spojené s poplatkami

Ako analýza uvádza na inom mieste, v sústave regulačných predpisov na Slovensku je možné identifikovať časť noriem, ktoré je možné z objektívneho hľadiska, analýzy ich znenia a dopadov, či na základe ankiet medzi podnikateľmi, označiť za neprimerané alebo neopodstatnené. Príčin je viac. Príklady niektorých z nich uvádza dokument v tejto podkapitole nižšie s odôvodnením a charakteristikou.

Miestny poplatok za reklamu

Tento poplatok uhrádza nielen modelová firma, ale aj každý podnikateľ, ktorý na území mesta či obce šíri písomnú, obrazovú, svetelnú, zvukovú alebo figurálnu reklamu. Je povinný túto skutočnosť hlásiť obci či mestu a uhrádzať za to príslušný poplatok. A to aj v prípade, že prezentuje prichádzajúce otvorenie predajne alebo zverejňuje náborovú výzvu.

Tento poplatok je neoprávnený z viacerých príčin. Je archaickým, pretože jeho normatívne znenie nijako nerešpektovalo opakované legislatívne zmeny týkajúce sa toho istého úkonu v neskorších obdobiach. Dochádza aj k viac ako dvojnásobne spoplatnenému úkonu, a to napr. v prípade, že si podnikateľ uhradí inzertný poplatok v obecných novinách, následne odvedie poplatky za tento úkon na štátnej i regionálnej úrovni. Spája sa to aj s neprimeraným nepriamym časovým nákladom na vybavenie ohlasovacej povinnosti.

Koncesionárske poplatky

Ide o regulačné poplatky, ktoré sú povinné za služby verejnoprávnych médií združených pod jednotnou značkou RTVS uhrádzať aj firmy, ktoré ich služby nevyužívajú. Chýba jasne

definovaná opodstatnenosť konkrétnej sadzby aj zmyslu spoplatnenia. Výška poplatku pritom nemusí zodpovedať nákladom za danú službu.

Dlho diskutovaná otázka verejného financovania služieb RTVS je na Slovensku prítomná roky. Problémom je, že nie je jasne kontrolované napĺňanie účelu služieb, za ktoré poplatníci zo zákona poplatky uhrádzajú. Je taktiež otázne, či je spoplatnenie služieb formou, kedy sa poplatok zvyšuje podľa počtu zamestnancov opodstatnený. Za pracovníka totiž na konci dňa uhrádza poplatok zamestnávateľ a daný poplatok následne opakovane uhrádza pracovník aj sám za svoju domácnosť. Bez ohľadu na to, či službu reálne využívajú, na koľkých zariadeniach či v koľkých priestoroch a bez toho, aby bol zaistený dostatočný vplyv daného poplatníka na kvalitu vytváraných služieb.

Poplatok za výrub stromov a s tým spojené povinnosti

Regulačný poplatok za výrub stromov je tým, ktorý zaťažuje hlavne stredné a malé firmy. To hlavne z dôvodu, že mnohým podnikateľom vo viacerých životných situáciách podniku ani nenapadne, že sa s daným poplatkom stretnú. Vybavenie povolenia na akýkoľvek výrub stromov je pritom neprimerane komplikované. Vyžaduje si v niektorých prípadoch až viac ako desať regulačných úkonov, čo vyvoláva neprimerané nepriame regulačné náklady spojené so súvisiacim regulačným predpisom.

Ochrana životného prostredia a prírody je spoločným záujmom celej spoločnosti. Podnikatelia však často narážajú na duplicitné spoplatnenie a hlavne nepriame regulačné náklady spojené s vybavovaním povolenia na výrub stromov, a to aj v prípade, že ide o malé plánované úpravy terénu nutné pre spustenie prevádzky či nutné úpravy areálu prevádzkarne pre bezpečný pohyb osôb v danom prostredí.

Podnikateľ kvôli poplatku musí poznať zákon NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny⁴ a zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch⁵, obe normy v ich platnom znení, teda aj ich prípadné zmeny.

Poplatok za výrub stromov je problematickým hlavne z hľadiska komplikovanosti, zložitosti a výšky nepriamych regulačných nákladov spojených s vybavením príslušnej regulačnej povinnosti. Žiadosť smeruje už v prípade výrubu jedného stromu na príslušný mestský alebo obecný úrad. Ide o žiadosť o vydanie rozhodnutia o výrube drevín.

Neprimerane, rigidne a technicky pôsobí definícia rastliny, na výrub ktorej je potrebné žiadať o povolenie. Pre ilustráciu je možné uviesť krátku citáciu z legislatívneho znenia: „*Dreviny, na ktoré sa v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny vyžaduje súhlas orgánu ochrany prírody sú stromy s obvodom kmeňa nad 40 cm, meraným vo výške 130 cm nad zemou, súvislé krovité porasty v zastavanom území obce s výmerou nad 10 m² a za hranicami zastavaného územia obce nad 20 m², stromy s obvodom kmeňa nad 80 cm, meraným vo výške 130 cm nad zemou, ak rastú v záhradách a záhradkárskech osadách a dreviny rastúce na cintorínoch alebo ako súčasť verejnej zelene.*“

Podnikateľ bez skúseností tak musí stráviť hodiny štúdiom zákona a následne aj samotnej dreviny. Samotný výrub si vyžaduje minimálne 5 zhotovených dokumentov a na výrub sa vyčkáva až po nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia. Po predchádzajúcom označení stromu orgánom ochrany prírody. Tieto kroky navyše nemajú jasne stanovené časové ohraničenia.

Regulačné povinnosti a poplatky spojené s GDPR

Prijímanie európskej smernice, skrátene a zjednodušene označovanej ako GDPR, bolo strašiacom podnikateľského prostredia už od doby, kedy začalo politické presadzovanie jej

⁴Zákon NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/543/>

⁵Zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1995/145/20150102.html>

návrhu. Hlavne preto, že dobrá myšlienka politikov v technickom prevedení vykazovala znaky, že neprimerane sťaží aj bežné činnosti podnikateľov, s ktorými sa za životného cyklu stretne akýkoľvek podnik nezávisle od odborného zamerania, právnej formy podniku či jeho veľkosti.

Obavy sa naplnili hlavne pre jeho prehnané transpozičné znenie, ktoré by mohlo byť príkladom problému nazývaného goldplating na Slovensku. Prehnane úzkostlivo a technicky pochopené znenie európskej smernice zo strany slovenských zákonodarcov viedlo k vytvoreniu desiatok regulačných predpisov spojených s neprimerane vysokými poplatkami a hrozbami pokút. Problémom teda nie je samotná európska smernica, ale nesprávne transponované znenie do slovenskej legislatívy. Problému GDPR sa v analýze viac venuje podkapitola 1.6 nižšie.

1.4. Regulačné zaťaženie vyplývajúce zo Zákonníka práce

Medzi normy, ktoré najviac zaťažujú podnikateľské prostredie dlhodobo patrí aj Zákonník práce.⁶ Zákon má za cieľ stanovovať podmienky pracovného vzťahu a vynucovať dodržiavanie povinností na oboch stranách pracovnoprávneho vzťahu. Roky vytváraný proces konštrukcie súboru pravidiel však v dobrom úmysle ochrany zamestnanca prerástol do rozmerov, kedy zamestnávateľa zaťažil toľkými povinnosťami, že došlo k zásahu do konkurencieschopnosti slovenských podnikov na globálnom trhu.

Neraz dochádza k situáciám, v ktorých zamestnávateľ pre prílišne regulovaný proces zamestnávania váha alebo ustupuje od nových investičných akcií spojených s náborm vyšších počtov zamestnancov. Pravidlá zaťažujú aj malých a stredných podnikateľov, ktorí na vedenie zamestnaneckej agendy nemajú dostatočné kapacity. Pravidlá navyš nesledujú trendy vytvárania flexibilných pracovných pomerov z dobrých príkladov v zahraničí.

Najviditeľnejší nárast regulačných povinností vyplývajúcich zo Zákonníka práce prišiel v období medzi rokom 2016 a 2019, kedy došlo až k deviatim novelizáciám zákona.

⁶ Zákonník práce. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/311/>

Zjednodušene povedané, vyvolalo to zvýšené nepriame regulačné náklady podnikateľov, vyžiadalo si to ich mimoriadnu pozornosť či nové kapacity. Prispelo to aj k neprehľadnosti normy, ktorá je podľa viacerých prieskumov medzi podnikateľmi jedným z odrádzajúcich faktorov pre investičné a expanzívne plány podnikateľov.

Štruktúra zákona je stanovená tak, že najprv definuje základné zásady, ktorými sa má pracovnoprávny vzťah riadiť, následne tieto zásady rozvíja a pomenúva aj konkrétne povinnosti zamestnávateľa. Na základe týchto povinností je možné približne kvantifikovať regulačné zaťaženie vytvárané Zákonníkom práce na jednotlivé podniky, podobne ako v modelovom príklade tejto analýzy.

Možnosť kvantifikovania jednotlivých povinností je však ohraničená niekedy nejasne stanovenými frekvenčnými parametrami a nejasnosťami nezohľadňujúcimi veľkosť podniku.

Mnoho zo všeobecne popísaných regulačných povinností zamestnávateľa na seba viaže niektoré ďalšie naviazané povinnosti, ktorých regulačný náklad nie je priamo kvantifikovateľný. Buď preto, že odkazuje na ďalšie zákonné normy, alebo preto, že nie je možné jasne definovať, kedy a akým úkonom je regulačná povinnosť popísaná v Zákonníku práce naplnená.

Príklad takýchto opatrení:

- Povinnosť dodržiavania antidiskriminačného zákona
- Povinnosť vykonávať práva a povinnosť z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi
- Povinnosť nezneužívať práva a povinnosti na škodu druhého účastníka pracovnoprávnych vzťahov
- Povinnosť neprenasledovať a nepostihovať zamestnanca z dôvodu podania sťažnosti, žaloby, návrhu na začatie trestného stíhania alebo iného oznámenia o kriminalite alebo inej protispoločenskej činnosti

- Povinnosť písomnej formy zmluvy o zriadení záložného práva k nehnuteľnosti, ktorú zamestnanec vlastní
- Povinnosť zamestnávateľa informovať zástupcov zamestnancov, resp. priamo zamestnancov o platobnej neschopnosti do desiatich dní odo dňa jej vzniku
- Povinnosť zamestnávateľa najneskôr mesiac pred uskutočnením opatrení prevodu práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov vzťahujúcich sa na zamestnancov prerokovať tieto opatrenia so zástupcami zamestnancov
- Povinnosť zamestnávateľa vydať zamestnancovi písomný doklad o skončení pracovného pomeru, ak sa zamestnancovi prevodom práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov majú zásadne zmeniť pracovné podmienky, s ktorými zamestnanec nesúhlasí; povinnosť vyplatenia odstupného, ktoré patrí zamestnancovi

Z hľadiska hypotetickej kalkulácie regulačných nákladov na splnenie týchto regulačných povinností je otázne, či k regulačným nákladom nie je adekvátne pripočítať aj sankcie hroziace za nesplnenie týchto povinností. Takáto hypotéza ale naráža na problém nemožnosti odhadu častosti či priemernej výšky sankcií. Z charakteru daných sankcií vymeraných za nesplnenie regulačných povinností a toho, za čo boli vymerané, však je možné konštatovať, že ide o ďalší regulačný náklad.

Čo sa týka oblastí, ktoré v Zákonníku práce predpisujú najviac regulačných povinností, ide hlavne o povinnosti spojené s uzatvorením pracovnoprávneho pomeru, jeho ukončením, ale aj evidenciou dokumentov, správou pracovného režimu, predkladaním dokumentov, oznamovaním skutočností pracovníkom a ohlasovaním agendy príslušným úradom.

Samostatnou kapitolou sú prílišne regulované oblasti flexibilných pracovných pomerov, zamestnávania cudzincov, dočasného zamestnávania a pracovných vzťahov s nepľnoletými osobami či agentúrneho zamestnávania.

1.5. Zákony týkajúce sa obchodnej činnosti

Výraznú regulačnú záťaž pre slovenské podnikateľské prostredie predstavuje súbor povinností, ktoré musí podnikateľ splniť v súvislosti so svojou obchodnou činnosťou. Ide hlavne o súbory žiadostí, oznámení, overení súladu a archivačných povinností. Hlavné regulačné povinnosti týkajúce sa obchodnej činnosti popisujú a určujú obchodný zákonník,⁷ zákon o obchodnom registri⁸ a živnostenský zákon.⁹

Veľká časť týchto povinností je viazaná na obdobie zakladania spoločnosti. Značná časť sa však týka aj priebežného ohlasovania informácií o obchodnej činnosti či daní a odvodov - teda oblastí, ktoré sa viažu na všetky fázy podnikania.

S prvým súborom povinností sa podnikateľ stretáva pri zápise do obchodného registra Slovenskej republiky (ORSR). Ide hlavne o povinnosti zápisov a opakovaného podávania žiadostí s overenými údajmi. Proces na seba viaže taktiež množstvo overovacích úradných povinností týkajúcich sa osôb zapisovaných ako štatutárov spoločnosti či jej konečných užívateľov.

Povinnosti sú vymedzené časovo, neraz ale jednostranne – s viazaním povinností podnikateľa k časovej lehote, ale bez definície časovej lehoty, do ktorej musí padnúť rozhodnutie alebo iný recipročný krok zo strany úradu. V prípade nesplnenia povinností pre chybu v úkone podnikateľa je podnik povinný celý proces týkajúci sa žiadosti zopakovať odznova alebo je dokonca sankcionovaný. Pravidlom pritom býva, že sa napr. pri vyplnených žiadostiach ich opakované podanie vyžaduje aj v prípade, ak žiadosť obsahuje iba jednu chybu, napr. preklep. Okrem časových nepriamych regulačných nákladov a sankcií pre modelovú firmu aj podniky v praxi sú regulačné povinnosti týkajúce sa obchodnej činnosti spojené aj s rozsiahlym súborom poplatkov.

⁷Obchodný zákonník. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/513/>

⁸Zákon č. 530/2003 Z. z. (o obchodnom registri). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/530/>

⁹Zákon č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/455/20160101>

Pri obchodných procesoch sú typickými regulačnými povinnosťami, ktoré vytvárajú nepriame a zároveň priame regulačné náklady podniku, napr. overenie jedinečnosti vybraného obchodného mena či úradne osvedčený súhlas vlastníka s užívaním nehnuteľnosti. Medzi postupom podobné úkony patria vypracovanie zakladateľských listín spoločnosti a dokladanie potvrdení týkajúcich sa zakladateľských osôb či príprava spoločenskej zmluvy, kde musia byť už vo fáze vzniku podnikania až úzkostlivo definované vzťahy a postupy v obchodných procesoch.

Typickými regulačnými povinnosťami týkajúcimi sa obchodnej činnosti sú aj tie povinnosti, ktoré určujú splňanie technických parametrov finančných operácií, teda splatenie základného imania, vypracovanie podpisového vzoru či dokladanie finančnej spoľahlivosti spoločníkov, beztretnosti a ďalších majetkových pomerov. Ďalším typickým súborom regulačných povinností vyplývajúcich z obchodnej činnosti sú tie, ktoré sa týkajú režimu finančných operácií, ohlasovania údajov finančným inštitúciám (zriadenie elektronickej komunikácie, evidencia tržieb, zriadenie e-kasy a pod.), ich evidencie a archivácie. Typickými regulačnými povinnosťami z tejto skupiny sú napr. tie týkajúce sa schválenia, overenia a definovania správcu vkladu. K spusteniu obchodnej činnosti patria aj spoplatnené úkony týkajúce sa oboru podnikania či získania živnostenských oprávnení. Tie na seba viažu ďalšie desiatky súvisiacich overovacích povinností – napr. týkajúcich sa technických parametrov prevádzky alebo kvalifikácie zamestnancov.

Regulačné povinnosti, ktorým sa nevyhne žiaden aktívny podnikateľský subjekt

V prípade preukazovania kvalifikácie je neraz nevyhnutné aj certifikované do vzdelávanie zamestnancov, ich preskúšanie a opakované overovanie viacerých údajov daných fyzických osôb. Z hľadiska obsahu je však zrejme najnáročnejším komplex povinností týkajúcich sa vytvárania krízových postupov či prevádzkového poriadku. K schvaľovaniu z hľadiska obchodnej činnosti patrí aj schválenie úradne posúdených a overených interných smerníc s jasne definovanými zodpovednými osobami a ich zodpovednosťou či právomocami.

V prvej fáze podnikania do obchodnej činnosti spoločnosti výrazne zasahujú aj formálne schvaľovacie procesy týkajúce sa prevádzkarne. Tá je podrobená viacerými druhmi overovania, zosúladenia s technickými požiadavkami či podmienkami štátu i samosprávy. Vyžaduje si to splnenie schvaľovacích procesov zložených z opakovaného overovania a certifikácie, na viacerých úrovniach – teda napr. na úrovni obce, kraja i štátu. Náročnosť týchto procesov závisí od viacerých okolností – okolitej infraštruktúry, životného prostredia či podmienok, ktoré na podnikateľov kladie miestny úrad.

V neposlednom rade je kľúčovým faktorom aj to, či ide o prevádzkareň vo vlastných alebo prenajatých priestoroch a či si napr. výrobný podnik nepotrebuje areál a terén okolitých priestorov aj stavebne upravovať. V prípade úprav a vytvárania nových infraštruktúr či napájania na už existujúce siete sú schvaľovacie procesy z hľadiska regulačného zaťaženia samostatnou záťažovou kapitolou. Množstvo administratívnych overovacích a schvaľovacích povinností stretne podnikateľa aj pri schvaľovaní jednotlivých súčastí prevádzkarne – napr. pri vybavovaní povolení pre oddychové zóny, stravovacie priestory či priestory sociálnych zariadení. Okrem samosprávy a celoštátnych registrov tak žiadateľ o povolenia komunikuje aj s úradmi ako úrad verejného zdravotníctva, autoritou, ktorá má na starosti odpadové hospodárstvo, ochranu ovzdušia atď.

Po založení podnikania sa najvyšší počet regulačných povinností pre podnikateľa viaže na ohlasovanie a oznamovanie. Súbor povinností je spojený s nutnosťou zriadiť komunikačné kanály so zdravotnou a Sociálnou poisťovňou. Tým je nutné nahlasovať množstvo údajov týkajúcich sa nielen podniku ako takého, ale hlavne jeho zamestnancov. K povinnostiam patrí aj opakujúca sa povinnosť vyplňania hlásení a úhrad poistného.

Samotné tri zákony, ktoré boli menované v úvode podkapitoly 1.5, prinášajú pre akýkoľvek podnikateľský subjekt desiatky povinností, a to nezávisle od jeho veľkosti. Tie sa len násobia v závislosti od právnej formy, počtu spoločníkov, zamestnancov a ich typológie či prevádzkového programu.

1.6. Zákony týkajúce sa ochrany spotrebiteľa a osobných údajov

Zamestnávateľ, ale aj podnikateľ v jednoosobovej s.r.o., či živnostník vyvíjajúci obchodné aktivity naráža na regulačné povinnosti aj v jednoduchom vzťahu so zamestnancom či spotrebiteľom, ktorý sa o jeho výrobky či služby zaujíma.

Hlavne po vstupe do Európskej únie, ale aj predtým, slovenská legislatíva prijímala súbory opatrení, ktorých cieľom je chrániť fyzické osoby prichádzajúce do kontaktu s podnikateľom vyvíjajúcim obchodnú aktivitu. Týka sa to ochrany pracovníkov, spotrebiteľov, ale aj potenciálnych zákazníkov – napr. eventúálnych kupujúcich, ktorí navštívia podnikateľove internetové stránky.

Vplyvom goldplatingu pri transpozícii smerníc pochádzajúcich z inštitúcií Európskej únie, ale aj vplyvom ľavicovej politiky viacerých vlád SR, ktorá kládla vyšší apel na potreby zástupcov zamestnancov a spotrebiteľov, sa od vzniku samostatného Slovenska v legislatíve objektívne potrebná ochrana prebyrokratizovala. Výsledkom sú prehnane regulačne zaťažené jednoduché podnikateľské procesy, neprehľadnosť regulačných pravidiel alebo nejednoznačnosť ich výkladu. Hlavné regulačné povinnosti v oblasti ochrany spotrebiteľa určujú zákon o ochrane spotrebiteľa,¹⁰ zákon o ochrane osobných údajov¹¹ a zákon o archívoch a registratúrach.¹²

Samotný rozsah zákona o ochrane osobných údajov - 134 normostrán - naznačuje, že sa za zdanlivo jednoduchou normou skrýva spleť početných regulačných povinností, ktoré je

¹⁰Zákon č. 102/2014 Z. z. (o ochrane spotrebiteľa). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/102/>

¹¹Zákon č. 18/2018 Z. z. (o ochrane osobných údajov). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/>

¹²Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/395/20151101.html>

hlavne pre menších podnikateľov takmer nemožné bez externej pomoci poznať a spĺňať. Celkovo zákon pre každého podnikateľa predpisuje desiatky regulačných povinností.

Modelová firma, podobne ako zamestnávateľia v praxi, naráža na regulačné povinnosti vyplývajúce zo zákona už pri zamestnávaní prvých pracovníkov. Pri práci s nimi, a to nielen pri podpise zmluvy, ale aj pri predošlom nábore, musí zamestnávateľ v prípade zaznamenania ich osobných údajov vyžiadať súhlas pracovníka k tomuto kroku. Problémom, ktorý na Slovensku vznikol pravdepodobne z dôvodu goldplatingu pri transpozícii európskej smernice, je to, že daný súhlas pracovníka musí dotýčný overiteľne prejaviť opakovane, neraz pri akejkoľvek forme využitia týchto údajov zamestnávateľom.

Špecifické regulačné povinnosti musí podnikateľ dodržiavať aj pri archivovaní či overovaní platnosti údajov. Dané povinnosti zase opakuje pri každom kroku, t. j. pri každom opakovanom úkone. Platí aj to, že sa súhlasy zamestnancov musia pravidelne obnovovať. Veľmi kritizované a kontroverzné sú aj pasáže zákona, ktoré určujú sankcie za nesplnenie týchto povinností. Zlý pochopením myšlienky európskej smernice týkajúcej sa ochrany osobných údajov sa sankcie stanovili bez dolného limitu až do výšky 20 miliónov eur, v prípade nadnárodných spoločností až do výšky 4 percent celkového svetového ročného obratu. Pre mnohých podnikateľov to predstavuje prehnane rizikovú okolnosť odrádzajúcu od založenia podniku alebo expanzie.

Zákon o ochrane osobných údajov taktiež zamestnávateľovi prikazuje viac povinností týkajúcich sa transparentnej komunikácie so zamestnancom. Ide napr. o všeobecne uplatňovanú zásadu stručnej, transparentnej, zrozumiteľnej a ľahko dostupnej formy poskytnutia presných špecifikovaných informácií týkajúcich sa spracúvania jeho osobných údajov. Interpretovaná povinnosť je neuchopiteľná, nejasne definovaná a zamestnávateľovi neberie čas len pri napĺňaní danej povinnosti, ale aj pri premýšľaní, ako ju vlastne splniť.

Podobne nejasne je definovaná taktiež zásada povinnosti zamestnávateľa prijať „vhodné technické a organizačné opatrenia na zabezpečenie a preukázanie toho, že spracúvanie

osobných údajov sa vykonáva v súlade so zákonom o ochrane osobných údajov“ alebo „pravidelne preverovať trvanie účelu spracúvania osobných údajov“ a po jeho splnení bez zbytočného odkladu zabezpečiť výmaz osobných údajov zamestnanca. Okrem nejasnosti toho, kedy je povinnosť splnená, je nejasne definovaný aj uvedený výmaz.

Z hľadiska kybernetických hrozieb je pritom napr. jednoduchý výmaz z textových dokumentov nedostatočný. Ak by mala byť myšlienka zámeru zákona splnená, malo by dôjsť k zásahu do virtuálnych databáz, čo veľká časť podnikateľov nedokáže sama naplniť. Pravidlo však neraz vedie aj k naopak zbytočne úzkostlivo uplatňovanému výmazu napr. skartáciou fyzických dokumentov.

Chýba aj jasná definícia toho, ktoré údaje je nutné vymazať, pričom všeobecne by zamestnávateľ mal likvidovať aj „nepotrebné“, ale získané údaje. Ak zamestnávateľ využije služby sprostredkovateľa zamestnancov – napr. agentúry – nevyhne sa vyššie popísaným povinnostiam. Napr. spomínané súhlasy musí žiadať aj od sprostredkovateľa, s ktorým musí uzavrieť príslušné dohody. Celá spleť nejasne definovaných povinností vedie k neistote v podnikateľskom prostredí a pravdepodobne aj k hromadnému nesplňovaniu niektorých povinností. To vyvoláva rozmanité riziká v podobe hroziacich šikanózných podaní zo strany konkurencie alebo úradov či sankčných problémov v dôsledku nepochopenia toho, ako regulačnú povinnosť splniť.

„Podnikateľ musí zaznamenávať aj postup, akým spôsobom zaznamenáva“

O tom, ako so spracovanými údajmi zamestnávateľ pracuje, musí sám viesť záznamy. Ak využíva služby externého sprostredkovateľa či spracovateľa, musí monitorovať aj jeho činnosť a vykonávať zase nejasne definované posúdenie vplyvu operácií externistu. Tieto analýzy by mal pravidelne v nejasne definovanej forme vykonávať aj sám o sebe, teda interne.

Komplexný súbor ohlasovacích povinností, evidencie či vymazania nepotrebných a už starých údajov dopadá na podnikateľa napr. už v situácii, keď prevádzkuje akékoľvek bežné

internetové stránky. Nezávisle od toho, či sú aj marketingovým alebo priamym predajom. V tejto oblasti sa teda povinnosti podnikateľa súvisiace s ochranou osobných údajov rozširujú aj na externé fyzické osoby – akýchkoľvek návštevníkov stránky. Ešte rozsiahlejšie povinnosti súvisiace s ochranou osobných údajov potom nadviažu na správu údajov o zákazníkoch. O kupujúcich si smie predávajúci uchovávať iba vopred definované údaje, musí ich spravovať, evidovať, overovať súhlasy či robiť príslušné bezpečnostné audity.

V súvislosti s povinnosťami archivácie a správy archívov súvisia aj povinnosti vyplývajúce zo zákona o archívoch a registratúrach. Zamestnávateľ je z pohľadu tejto normy pôvodcom registratúry – napr. preto, že vedie mzdové záznamy. Okrem samotnej evidencie podnikateľovi zákon prikazuje viesť registratúrny plán a predložiť ho na schválenie štátnemu ústrednému archívu či štátnemu archívu s regionálnou územnou pôsobnosťou. Zo zákona vyplýva aj to, že vyradenie registratúrnych záznamov týkajúcich sa zamestnávania pracovníkov dokáže zamestnávateľ vykonať až po schválení Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky. Vyradené registratúrne záznamy pritom zamestnávateľ odovzdáva štátnemu archívu.

Zákon o ochrane spotrebiteľa predpisuje modelovej firme, ale aj každému reálnemu podnikateľovi, ktorý svoje produkty či služby poskytuje pre použitie koncového zákazníka ďalšie desiatky regulačných povinností – priamo aj nepriamo. Povinnosti predpisuje obchodníkovi, ktorý predáva, tiež dovozcovi, a cez prizmu platobných operácií aj každému obchodníkovi prijímajúcemu úhradu za svoje tovary a služby. Nepriamo sa časť povinností týka aj každého výrobcu. Zákon taktiež regulačne zaťažuje podnikanie nielen príkazom povinností, ale aj uvalenými zákazmi pod hrozbami sankcií.

Všeobecne musí podnikateľ nezávisle od toho, v akej časti podnikateľského cyklu (od výroby po predaj) sa nachádza, spĺňať niekoľko zásad, napr. dodržiavať výrobu, dodávku alebo predaj výrobkov v správnej hmotnosti, miere alebo v správnom množstve. Výrobca musí v tomto prípade garantovať, že ak dané parametre napadne spotrebiteľ, vyhovie náhrade či

výmene tovaru. Pri výrobe viacerých produktov je nutné dbať aj na dodržiavanie technických noriem, ktoré sú navyše často vyžadované vo verejnom obstarávaní či pri vstupe na nové trhy v zahraničí.

Regulačné povinnosti platia pre každú právnu formu či oblasť podnikania

Podobne to platí aj pri poskytovaní služieb. V akomkoľvek obchodnom vzťahu musí firma rešpektovať dohodnuté ceny, správne ich účtovať a taktiež musí rešpektovať informácie o platbách. Aj počas pandémie vyvolanej šírením ochorenia Covid-19 a s tým spojených obmedzení bolo stredobodom pozornosti podnikateľov aj kontrolórov dodržiavanie povinností zabezpečovať hygienické podmienky pri predaji výrobkov a poskytovaní služieb. Tie sú pripojené k spotrebiteľskému, nie k zdravotníckemu zákonu.

Špecifické požiadavky sú kladené aj na dodržiavanie povinností pri skladovaní alebo povinností pri prezentácii výrobku zákazníkovi. Regulované sú aj podmienky, za akých sú produkt či služba predávané. Legislatíva tiež upravuje celý marketingový cyklus, kde hlavne v prípade osobného, písomného či telefonického kontaktu musí podnik spĺňať veľké množstvo povinností.

Zo zákonov týkajúcich sa ochrany spotrebiteľov a údajov vyplýva hlavne zbytočne vysoká a úzkostlivá snaha o ochranu fyzických osôb, ktoré prichádzajú do kontaktu s podnikateľom. Podmienky vyvolávajú dojem, že sa na podnikateľa štát pozerá s predsudkom, že ide o podvodníka snažiaceho sa svojho zamestnanca či zákazníka podviešť. Výsledkom sú desiatky nejasne a komplikovane prijatých a napísaných regulačných povinností.

2. METODOLÓGIA PREPOČTU ZAŤAŽENIA – POPIS A DEFINÍCIE

Analýza na modelovom príklade približuje regulačné náklady podniku v ročnom životnom cykle. Pokúša sa aj o definíciu alebo aspoň približný popis problémov, na ktoré podnik počas jedného daňového roka naráža.

Cieľom analýzy je priblížiť a kalkulovať regulačné zaťaženie na konkrétne definovanom fiktívnom modelovom podniku vo vybranom sektore ekonomiky Slovenska. Tento sektor by mal byť typický pre slovenské reálie. Počet firiem v jednotlivých sektoroch je možné zhruba odhadovať na základe štatistík Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky či databáz sprostredkovaných podnikateľskými databázami, ako napr. Finstat.

Pre účely analýzy je vhodným príkladom firmy Model s.r.o. Ide o podnikateľský subjekt s právnou formou spoločnosti s ručením obmedzeným. Najčastejšou formou podnikania by bolo hypoteticky živnostenské podnikanie, avšak pre účely tejto analýzy je najlepšie kalkulovať regulačné náklady spoločnosti, ktorá je súčasťou výrobného procesu a priemyslu ako najrozšírenejšej zložky slovenského hospodárstva.

Aby bol príklad konkrétnejší, analýza zvolila aj konkrétnejšie zacielenie typu spoločnosti. Firma preto funguje v prostredí elektrotechnického priemyslu, ktorý patrí k najrozšírenejším v slovenských podmienkach. Z hľadiska činnosti firmy a jej modelovaného ročného životného cyklu bola firma zvolená tak, aby sa zaoberala rozmanitými činnosťami, výrobou, dopravou, skladovaním, stavebníctvom i obchodnými aktivitami v zmysle predaja koncovému zákazníkovi. V modelovanom roku tak narazí na regulačné povinnosti pre najviac zastúpené sektory slovenského hospodárstva.

Sektor a veľkosť modelového podniku podľa slovenskej praxe

Elektrotechnický priemysel je v slovenskom hospodárstve úzko prepojený s automobilovou výrobou. Model s.r.o. pôsobí v automotive – teda subdodávateľsky vyrába automotive súčiastky pre finálnu automobilovú výrobu. Ide o v slovenskom hospodárstve často fungujúci

režazec, pri ktorom je dodávateľ závislý od objednávok úzkeho okruhu objednávateľov. Tí však na druhej strane uspokojujú podnikateľské ciele subdodávateľského podniku.

Aby vzťah fungoval, musí dodávateľ garantovať objednávateľovi množstvá tovarov v pravidelných dodávkach. Potrebuje preto rozsiahlu zamestnaneckú základňu, ktorú nie je jednoduché postaviť za krátky čas a vyžaduje si mimoriadne regulačné spracovanie zamestnaneckej dokumentácie.

Ďalším zaťažujúcim prvkom sú daňové a odvodové povinnosti, ktoré sú neraz neprehľadné a pri vysokých počtoch zamestnancov si vyžadujú rozsiahle mzdové účtovníctvo. S tým sa spája aj spĺňanie ďalších regulačných požiadaviek zo strany štátu.

Aby modelový príklad zodpovedal na Slovensku rozšírenej veľkosti podniku, Model s.r.o. má 170 zamestnancov slovenskej i zahraničnej národnosti. Má zahraničného investora, ktorý sa na investičných aktivitách firmy spolupodieľal desať percentným podielom. Ide o na Slovensku častý jav, kedy sú investormi slovenských výrobných podnikov v oblasti automotive v mnohých prípadoch subjekty zo zahraničia, ktoré s hlavným odberateľom spolupracujú aj v iných krajinách. Zahraničný investor zároveň prináša aj vlastné dodávateľsky-odberateľské vzťahy. Modelová firma spadá do sektora malých a stredných podnikov, ktoré sú v slovenskom hospodárstve zastúpené najviac.

Výroba modelového podniku sa spája s množstvom regulačných povinností týkajúcich sa výrobného režimu. Výroba modelového podniku je vykonávaná vo vlastných priestoroch. S tým sa spája množstvo regulačných povinností s drobnou výstavbou, rekonštrukciou a uvedením do prevádzky do výrobného režimu. Ten samotný vyžaduje správu rozsiahlej regulačnej agendy.

Charakter výroby a materiály, ktoré sú pri nej používané, si vyžadujú aj ďalšiu skupinu spĺňania regulačných povinností spojenú s odpadovým hospodárstvom a ochranou životného prostredia. Popísaná situácia pritom obsahuje len tie najširšie skupiny regulačných úkonov, ktoré podnik počas svojho podnikateľského životného cyklu podstupuje. V modelovom

príklade analýza uvádza aj niekoľko príkladov menej obvyklých regulačných povinností, ktoré sú pre slovenské prostredie typické tým, že podnikateľa nútia neustále sledovať legislatívne zmeny a študovať neprehľadný systém povinností, ktoré sa ich môžu týkať. Nie vždy je pritom zrejmé, že to tak skutočne je, prípadne nie je zrejmé, ako sa pravidlo podnikateľa dotýka.

Ako už z tohto popisu vyplýva, zostaviť prehľad regulačných povinností podniku počas jeho podnikateľského cyklu nie je jednoduché. Analýza preto musí zostavu regulačných poplatkov rozdeľovať do širších skupín, v ktorých ich spája podobná časová náročnosť.

Podľa metodiky, ktorou sa riadia projekty, prieskumy a analýzy Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), analýza rozdeľuje činnosti podobného charakteru a časovej náročnosti do skupín:

Archivácia

Príklad povinností: *Uchovávanie dokumentácie po dobu päť rokov po skončení prítomnosti jadrových materiálov; Uchovávanie posudkov z posudzovania rizika desať rokov odo dňa zatriedenia do rizikovej triedy; Povinnosť uchovávať počas desiatich rokov od uvedenia hračky na trh kópiu ES certifikátu.*

Evidencia, vedenie dokumentácie

Príklad povinností: *Povinnosť viesť evidenciu používaných určených meradiel s uvedením dátumov ich overenia; Povinnosť viesť samostatnú evidenciu o zmenách na jadrovom zariadení, Držiteľ povolenia vedie evidenciu odborne spôsobilých zamestnancov.*

Inventarizácia

Príklad povinností: *Vykonať inventarizáciu omamných a psychotropných látok do 31. decembra každého roka; Pri uzatvorení dohody o hmotnej zodpovednosti, pri jej zániku, pri preradení zamestnanca na inú prácu alebo na iné pracovisko, pri jeho preložení a pri skončení*

pracovného pomeru sa musí vykonať inventarizácia; Účtovná jednotka je povinná inventarizovať majetok, záväzky a rozdiel majetku a záväzkov.

Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie

Príklad povinností: *Povinnosť oznámiť podanie žaloby na určenie neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy na práce alebo rámcovej dohody; bezodkladne informovať ÚNMS SR a orgán dohľadu, že zariadenie sprístupnené na trhu nespĺňa technické požiadavky; Informovať o pripravovanej zmene druhu opakovane použiteľného obalu najmenej tri mesiace pred vykonaním takejto zmeny.*

Overenie súladu

Príklad povinností: *Vykonávať pravidelné kontroly výrobnjej činnosti na zistenie koncentrácie ťažkých kovov; Osoba, ktorá podpisuje návrh na zápis elektronickým podpisom, je povinná zabezpečiť overenie svojich osobných údajov na účely elektronického konania; Pred začiatkom spúšťania musí držiteľ povolenia skontrolovať pripravenosť jadrového zariadenia na spúšťanie tak, že preverí a protokolárne zaznamená splnenie kritérií úspešnosti pomontážnych skúšok systémov, konštrukcií a komponentov; Prehodnocovať a aktualizovať bezpečnostnú správu najmenej raz za päť rokov, ako aj pri závažnej zmene v podniku.*

Poskytnutie súčinnosti

Príklad povinností: *Prijímateľ, partner a osoba k nim majúca vzťah dodávateľa je povinná poskytnúť súčinnosť riadiacemu orgánu; Na základe vyžiadania dodať príslušné materiály a technickú dokumentáciu o meradle v štátnom jazyku; Povinnosť poskytnúť súčinnosť správe katastra pri revízii údajov katastra.*

Predloženie dokladu/dokumentu elektronicke

Príklad povinností: *Poskytnúť elektronicke verziu technickej dokumentácie do desiatich pracovných dní od doručenia žiadosti orgánu dohľadu nad trhom; Odovzdanie štatistických*

údajov spravodajskou jednotkou; Povinnosť zasielať zoznamy vydaných a zoznamy zrušených kvalifikovaných certifikátov.

Predloženie dokladu/dokumentu papierovo

Príklad povinností: Povinnosť pri skončení činnosti, ktorá je predmetom registrácie, odovzdať úradu rozhodnutie o registrácii; Predloženie auditnej správy ako náhrady kontroly; Predkladať NBS výkaz o vykonávaní finančného sprostredkovania a výkaz o vykonávaní finančného poradenstva.

Vypracovanie dokumentu/správy

Príklad povinností: Povinnosť vypracovať prevádzkový poriadok; Povinnosť zostaviť konsolidovanú účtovnú závierku; Povinnosť podať daňové priznanie k dani z motorových vozidiel; Vypracovanie písomného dokumentu o posúdení rizika pri všetkých činnostiach vykonávaných zamestnancami.

Žiadosť/návrh

Príklad povinností: Povinnosť podať žiadosť o akreditáciu; Žiadosť o schválenie systému odbornej prípravy zamestnancov držiteľov povolenia; Povinnosť podať žiadosť o povolenie na vypúšťanie skleníkových plynov do ovzdušia.

2.1. Priame náklady spojené s regulačnými povinnosťami

Ako analýza konštatuje vyššie, medzi priame náklady spojené s regulačnými povinnosťami patria v prípade metodiky používanej v rámci tohto dokumentu hlavne poplatky, ktoré je nutné uhradiť, aby podnikateľ nakúpil požadovanú službu autority či úradu, ktorú predpisuje regulačný predpis.

Pre podnikateľov ide o najviac viditeľné regulačné náklady, ktorých početnosť, komplikovanosť, neprehľadnosť, ale aj sumárna výška za obdobie jedného daňového roka,

patrí k najviac obmedzujúcim a odrádzajúcim faktorom pre nové podnikateľské investície na Slovensku.

Medzi problémy slovenskej poplatkovej sústavy patrí ich častá neopodstatnenosť, archaickosť či neprimeraná výška. Analýza využíva taktiež metódu kategorizácie regulačných nákladov, ktorú vychádzajú z metodiky OECD využíva aj Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky pri ex-ante analýzach podnikateľského prostredia zameraných na skúmanie vplyvov legislatívy na podnikateľské prostredie. Prvky tejto metodiky sú používané hlavne pri sledovaní a kalkulácii priamych finančných nákladov, ktoré musí podnikateľ zaplatiť štátu alebo príslušnému orgánu verejnej správy v súvislosti so splnením regulačnej povinnosti.

Problémom pri posudzovaní výšky poplatkového zaťaženia spojeného s regulačnými je častá nemožnosť posúdiť oprávnenosť daného poplatku, ktorý má byť podľa myšlienky legislatívy i odporúčaní OECD hlavne pokrytím nákladu štátu či inej verejnej inštitúcie pri poskytnutí spoplatnenej služby. Do poplatkového zaťaženia modelového podniku neboli započítané všetky poplatky v rámci reštrukturalizačného konania. Dôvodom je snaha zamedziť skreslenému pohľadu na výšku poplatkového zaťaženia súvisiaceho s regulačnými povinnosťami modelovanej firmy.

Poplatky za verejne dostupné dokumenty alebo opakovane spoplatnené dokumenty

V časti poplatkovej sústavy sú spoplatnené služby verejnej správy, ktoré by mali byť poskytované z princípu financovania verejnej správy a pre realizované investície prepojenia databáz jej súčasťou bezplatne. Ide napr. o poplatky za tie isté dokumenty, ktorých vydanie a potvrdenie musí podnikateľ žiadať opakovane na viacerých úradoch. Problematické sú aj verejne dostupné informácie, ktorých potvrdenie úradom vzbudzuje otázky, či nejde iba o umelo vytvorený zdroj príjmu verejnej správy.

Časť poplatkov je možné nazývať archaickými alebo zastaranými. Komplikujú prehľadnosť poplatkovej sústavy z dôvodu, že uplatňovanie týchto poplatkov podnikateľ v daných

prípadoch neočakáva. Ide o poplatky, ktoré boli do sústavy pridané legislatívnymi zmenami zo starších období, často pred niekoľkými desiatkami rokov. Pri takýchto poplatkoch podnik jednoducho neočakáva, že sa ešte poplatok vyberá. Často ide aj o poplatok, ktorý bol prijatý na pokrytie služby, ktorá by už v súčasnosti mala byť bezplatnou, avšak so zákonným predpisom tvorcovia zákonov neurobili potrebné zmeny a starý predpis neodstránili. V neposlednej rade ide aj o poplatky, ktorých úhrada sa požaduje, i keď daný úkon bol regulačným predpisom predpísaný inde. Dochádza tak k duplicitnému vyplateniu poplatku. Tento problém sa štát po roku 2021 snaží odstrániť antibyrokratickým pravidlom „one in two out“.

Podľa viacerých štúdií, ako aj vyjadrení zástupcov podnikateľov na Slovensku je taktiež zrejmé, že k limitujúcim faktorom slovenskej poplatkovej sústavy patrí aj neprimeraná výška poplatkov. Tá by mala podľa princípov uznávaných OECD i slovenskými autoritami rešpektovať to, že by mal poplatok zodpovedať nákladom inštitúcie verejnej správy, ktorá občanovi/podnikateľovi danú službu či úkon, o ktoré žiada, poskytuje. Sadzby poplatkov sú však často určované bez analytického podkladu a bez toho, aby boli oprávnenosť a efektívnosť výšky poplatky pravidelne auditované.

Na ilustrácii príkladu modelovej spoločnosti Model s.r.o. je vidieť komplexnosť, opakovanosť a neprehľadnosť poplatkových povinností spojených s regulačnými predpismi. Niektoré z regulačných poplatkov započítaných v prípadovej štúdii sú typické pre charakterovo a sektorovo podobne zamerané podniky. Niektoré z poplatkov v ilustrácii modelového podniku sú typické pre podobne veľké podniky. Ďalšie poplatky sú bežnou súčasťou života každého podnikateľa a s inými sa počas účtovného roka stretne každý podnik rovnakej právnej formy. Aj preto bola modelová firma konštruovaná tak, aby pokryla čo najširšie spektrum slovenských firiem.

Započítané hlavne najtypickejšie regulačné poplatky

Ilustračne pokryté obdobie účtovného roka začína samotným založením spoločnosti. Tu zohrávali rolu právna forma podniku a hypotéza, že má zahraničného spoločníka. Obor podnikania a veľkosť spoločnosti v zmysle počtu zamestnancov sú zase kľúčovými faktormi, ktoré ovplyvňujú charakter prípravy výroby či výstavby zázemia podniku a s tým spojenú výšku poplatkov.

Veľká množina poplatkov na modelovú firmu dopadla aj v prípade zamestnávania, a to od samotného náboru cez preškolenie až po vybavenie formalít nutných pre začatie a manažment pracovného pomeru. Regulačné povinnosti zasahujú aj ukončenie pracovného pomeru.

Modelovanie životných situácií, na ktoré modelová firma počas roka naráža, sleduje hlavne situácie spojené s poplatkami, ktoré stretávajú veľkú časť podnik tvoriacich slovenské hospodárstvo. Pre účely ilustrácie niektorých problémov ako neprimeranosti výšky poplatku či jeho nadbytočnosti však v prípade Model s.r.o. analýza uvádza aj niekoľko atypických a nie najbežnejších situácií.

2.2. Metodika výpočtu nepriamych regulačných nákladov

Ako z pasáží vyššie vyplýva, porozumenie tomu, čo všetko je regulačným nákladom, niekedy vyvoláva zmätok. Základné rozdelenie podľa OECD definuje podkategórie poplatkov o čosi bližšie. Pomerne voľné však niekedy býva posudzovanie výpočtu nepriamych regulačných nákladov. Je totiž diskutabilné, ktorý či ako výkonný zamestnanec trávi regulačným úkonom aký dlhý čas.

OECD preto ponúka zjednodušenie.¹³ Na základe objektivizovaného prieskumu a ďalších poznatkov ponúka istú metodiku. Jej výsledkom je vzorec, ktorý v priemerných hodnotách definuje čas, ktorý jednotlivými typmi úkonov trávi zamestnanec v hospodárstve, a to aj pri zohľadnení veľkosti podniku. MH SR na základe odporúčaní OECD používa Jednotnú

¹³OECD (2012). ODPORÚČANIA RADY OECD PRE REGULAČNÚ POLITIKU A VLÁDNUTIE. Dostupné na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/OECD-Recommendation-Regulatory-Policy-and-Governance-Slovak.pdf>

metodiky na používanie vybraných vplyvov¹⁴ a pripravuje taktiež celú stratégiu Lepšia regulácia.¹⁵ Z toho tiež vychádza používaná Kalkulačka nákladov podnikateľského prostredia (aktuálna verzia: 31. 03. 2022).¹⁶

Analýza vychádzajúc z týchto dokumentov používa metodiku na výpočet nepriamych regulačných nákladov podnikateľa v podobe času stráveného vybavením jednotlivcej regulácie takto:

1. Uchovávanie dokumentácie po dobu päť rokov po skončení prítomnosti jadrových materiálov; Uchovávanie posudkov z posudzovania rizika desať rokov odo dňa zatriedenia do rizikovej triedy; Povinnosť uchovávať počas desiatich rokov od uvedenia hračky na trh kópiu ES certifikátu.
 - Mikropodnik 45 minút
 - **MSP 90 minút**
 - Veľký podnik 180 minút
2. Povinnosť viesť evidenciu používaných určených meradiel s uvedením dátumov ich overenia; Povinnosť viesť samostatnú evidenciu o zmenách na jadrovom zariadení, Držiteľ povolenia vedie evidenciu odborne spôsobilých zamestnancov.
 - Mikropodnik 240 minút
 - **MSP 480 minút**
 - Veľký podnik 720 minút
3. Vykonať inventarizáciu omamných a psychotropných látok do 31. decembra každého roka; Pri uzatvorení dohody o hmotnej zodpovednosti, pri jej zániku, pri preradení zamestnanca na inú prácu alebo na iné pracovisko, pri jeho preložení a pri skončení

¹⁴MHSR. Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov. Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika?csrt=10081413870479019740>

¹⁵MHSR. Lepšia regulácia. Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/lepsia-regulacia?csrt=10081413870479019740>

¹⁶MHSR. Kalkulačka nákladov podnikateľského prostredia (aktuálna verzia: 31.3.2022). Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/wl36qvfk.xlsx?csrt=10081413870479019740>

pracovného pomeru sa musí vykonať inventarizácia; Účtovná jednotka je povinná inventarizovať majetok, záväzky a rozdiel majetku a záväzkov.

- Mikropodnik 360 minút
- **MSP 720 minút**
- Veľký podnik 1 200 minút

4. Povinnosť oznámiť podanie žaloby na určenie neplatnosti zmluvy, koncesnej zmluvy na práce alebo rámcovej dohody; bezodkladne informovať ÚNMS SR a orgán dohľadu, že zariadenie sprístupnené na trhu nespĺňa technické požiadavky; Informovať o pripravovanej zmene druhu opakovane použiteľného obalu najmenej tri mesiace pred vykonaním takejto zmeny.

- Mikropodnik 60 minút
- **MSP 60 minút**
- Veľký podnik 60 minút

5. Povinnosť vykonávať pravidelné kontroly výrobnjej činnosti na zistenie koncentrácie ťažkých kovov; Osoba, ktorá podpisuje návrh na zápis elektronickým podpisom, je povinná zabezpečiť overenie svojich osobných údajov na účely elektronického konania; Pred začiatkom spúšťania musí držiteľ povolenia skontrolovať pripravenosť jadrového zariadenia na spúšťanie tak, že preverí a protokolárne zaznamená splnenie kritérií úspešnosti pomontážnych skúšok systémov, konštrukcií a komponentov; Prehodnocovať a aktualizovať bezpečnostnú správu najmenej raz za päť rokov, ako aj pri závažnej zmene v podniku.

- Mikropodnik 120 minút
- **MSP 480 minút**
- Veľký podnik 960 minút

6. Prijímateľ, partner a osoba k nim majúca vzťah dodávateľa je povinná poskytnúť súčinnosť riadiacemu orgánu; Na základe vyžiadania dodať príslušné materiály a technickú

dokumentáciu o meradle v štátnom jazyku; Povinnosť poskytnúť súčinnosť správe katastra pri revízii údajov katastra.

- Mikropodnik 100 minút
- **MSP 100 minút**
- Veľký podnik 100 minút

7. Poskytnúť elektronickú verziu technickej dokumentácie do desiatich pracovných dní od doručenia žiadosti orgánu dohľadu nad trhom; Odovzdanie štatistických údajov spravodajskou jednotkou; Povinnosť zasielať zoznamy vydaných a zoznamy zrušených kvalifikovaných certifikátov.

- Mikropodnik 30 minút
- **MSP 30 minút**
- Veľký podnik 30 minút

8. Povinnosť pri skončení činnosti, ktorá je predmetom registrácie, odovzdať úradu rozhodnutie o registrácii; Predloženie auditnej správy ako náhrady kontroly; Predkladať NBS výkaz o vykonávaní finančného sprostredkovania a výkaz o vykonávaní finančného poradenstva.

- Mikropodnik 50 minút
- **MSP 50 minút**
- Veľký podnik 50 minút

9. Povinnosť vypracovať prevádzkový poriadok; Povinnosť zostaviť konsolidovanú účtovnú závierku; Povinnosť podať daňové priznanie k dani z motorových vozidiel; Vypracovanie písomného dokumentu o posúdení rizika pri všetkých činnostiach vykonávaných zamestnancami.

- Mikropodnik 480 minút
- **MSP 960 minút**
- Veľký podnik 2 400 minút

10. Povinnosť podať žiadosť o akreditáciu; Žiadosť o schválenie systému odbornej prípravy zamestnancov držiteľov povolenia; Povinnosť podať žiadosť o povolenie na vypúšťanie skleníkových plynov do ovzdušia.

- Mikropodnik 180 minút
- **MSP 240 minút**
- Veľký podnik 480 minút

Súčasťou obsahu analýzy je nielen definovanie, vymenovanie a ilustrovanie regulačných povinností podniku typického pre slovenské hospodárstvo, ale aj priblíženie nákladov, ktoré musí v súvislosti s týmito povinnosťami počas jedného daňového roka vynakladať.

Hoci bez poskytnutia údajov konkrétnej firmy nie je možné vymenovať a napočítať všetky náklady spojené s regulačnými povinnosťami, metodika OECD, ktorú sledujeme, ponúka teoretický výpočet, ktorého výsledok sa výrazne približuje realite. Podľa tejto metodiky analýza rozdeľuje náklady podniku spojené s regulačnými povinnosťami na dve hlavné kategórie – priame a nepriame.

Priamymi nákladmi sú v najširšej miere chápania zjednodušene povedané poplatky. Tie sa uhrádzajú autoritám a úradom za poskytnutie služby, o ktorú si však je podnikateľ povinný podľa regulačného predpisu žiadať. Ku skupine sa však pripočítavajú napr. aj pokuty a náklady spojené s ďalšími možnými sankčnými mechanizmami.

Druhou hlavnou skupinou nákladov podľa zvolenej metodiky sú nepriame náklady. Tu spadajú hlavne časové náklady. Ide o náklady, ktoré sú ekvivalentom času, ktorý musel podnikateľ stráviť spĺňaním povinnosti predpísanej regulačným predpisom.

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky (MH SR) náklady spojené s regulačnými povinnosťami rozdeľuje do viacerých kategórií. Aj s nimi analýza v niektorých častiach pracuje. Ide o „Priame finančné náklady“, kde patria odvody, dane, clá a poplatky. MH SR ďalej rozlišuje podkategóriu „iné poplatky“, kde patria registračné poplatky, správne poplatky a poplatky za kolký, zatiaľ čo do kategórie „Nepriame finančné náklady“

ministerstvo hospodárstva započítava aj náklady spojené so školeniami a investíciami do vybavenia, ktoré je vyžadované regulačnými predpismi. Poslednou širokou kategóriou, s ktorou sa väčšina podnikateľov v životnom cykle stretáva najčastejšie, sú administratívne náklady. Tam patria akékoľvek náklady spojené s časovým záberom kapacity zamestnancov, stráveným plnením administratívnych úkonov určených regulačným predpisom. Podľa metodiky ministerstva tam však spadajú napr. aj náklady na kancelárske potreby potrebné pre splnenie regulačnej povinnosti.

Aby bolo možné v modelovom príklade spočítať čo najreálnejšiu sumu regulačných nákladov v ročnom životnom cykle podnikania Model s.r.o., pracuje analýza s relativizovaním časových nákladov pre malé a stredné podniky.

V priemere vychádza výpočet nákladu jedného úkonu regulácie pre MSP (náklady na reguláciu s priemerným časom všetkých typov úkonov) na 321 minút. Pri zjednodušenom výpočte teda možno považovať časový náklad Model s.r.o. na vybavenie jednej regulačnej povinnosti za ekvivalent časovej jednotky 5,35 hodiny.

3. POPIS A KALKULÁCIA REGULAČNÉHO ZAŤAŽENIA – CELKOVÉ ZAŤAŽENIE FIRMY V RÁMCI JEDNÉHO ROKA

Modelová spoločnosť Model s.r.o. prechádza viacerými rôznorodými životnými situáciami. Pre to, aby bola prípadová štúdia realistická, analýza nevychádza iba z najčastejších životných situácií, ktoré tvoria základ modelovaného životného cyklu, ale aj niekoľkých špecifických udalostí, s ktorými sa v reálnej praxi podnikateľ stretáva.

Modelový príklad sleduje všetky fázy podnikania – od vzniku spoločnosti s ručením obmedzeným až po súdom povolenú reštrukturalizáciu tejto firmy. V jednotlivých fázach modelový príklad predstavuje komplexnosť a náročnosť splňania niektorých regulačných povinností a analýza pripája aj kalkuláciu regulačných nákladov, ktoré daná modelová firma s plnením týchto povinností má.

Okrem ilustrovania náročnosti a početnosti plnenia regulačných povinností Model s.r.o., kapitola približuje finančnú nákladnosť, ktorú štát na podniky vedome i nevedome komplexom regulačného zaťaženia uvaluje. Sledované je pritom obdobie jedného daňového roka. Bližšiemu popisu regulačného zaťaženia v jednotlivých mesiacoch sa analýza venuje v nasledujúcej kapitole.

3.1. Založenie podniku

Model s.r.o. začala svoju podnikateľskú činnosť založením spoločnosti s ručením obmedzeným. Pravidlá vrátane povinností, ktoré je možné metodikou analýzy posudzovať za regulačnú povinnosť, ktorú je možné kvantifikovať, určujú hlavne zákon č. 513/1991 Zb.

(obchodný zákonník)¹⁷, zákon č. 530/2003 Z. z. (o obchodnom registri)¹⁸ a zákon č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon).¹⁹

Tieto zákony zaviazali modelovú firmu k niekoľkým povinnostiam, ktoré musela z regulatívnych nariadení plniť ešte pred samotným začatím podnikania. Aby sa k tejto fáze vôbec prepracovala, musela spoločnosť napr. vypracovať zakladateľské dokumenty, písomné vyhlásenie spoločníka, ktorý zložil vklad, pripraviť aj súhlas vlastníka nehnuteľnosti, kde bude umiestnené sídlo firmy, či vypracovať podpisové vzory a vyhlásenie spoločníka, kde autor prehlasuje, že nie je jediným spoločníkom vo viac ako dvoch spoločnostiach.

Pre zakladajúcich spoločníkov je pred samotným konštruovaním manažérskych štruktúr spoločnosti povinným aj vypracovanie súhlasu zodpovedného zástupcu s ustanovením do funkcie, vyplnenie formulára na ohlásenie živnosti a predloženie návrhu na zápis do obchodného registra. Uvedené je len malou časťou z niekoľkých desiatok povinností, ktorým podlieha už pred založením podnikateľského subjektu čas a kapacita významnej časti podnikateľov na Slovensku.

Mnoho slovenských podnikateľov rieši aj niektoré zdanlivo banálne problémy, ako napr. peripetie pri výbere obchodného mena firmy. Proces nie je možné jednotne rýchlo a v užívateľsky priateľskom prostredí vybaviť „vzdialene“, aj tu je nutná osobná angažovanosť, konzultácie a fyzické plnenie regulačnej povinnosti. Na zbytočne zdĺhavé a komplikované plnenie regulačných povinností v porovnaní s príkladmi prístupov v zahraničí narazí podnik aj pri výbere oficiálneho sídla firmy. Musí zohľadňovať charakter budovy, riešiť vlastníctvo a žiadať písomné súhlasy všetkých majiteľov objektu, spoločníkov podniku či ich zástupcov.

Samotný obchodný zákonník podnikateľa zaviazal už pred prvotnou fázou podnikania alebo počas nej k plneniu regulačných povinností, ktoré na seba viažu komplexy ďalších povinností.

¹⁷ Obchodný zákonník. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/513/>

¹⁸ Zákon č. 530/2003 Z. z. (o obchodnom registri). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/530/>

¹⁹ Zákon č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/455/20160101>

Ide napr. o pasáže zákona, ktoré pomenúvajú všeobecné povinnosti znejúce rozumne a nenáročne, avšak až pri plnení povinnosti podnikateľ neraz zistí, že nemá splnené iné náležitosti, ktoré musí pred založením podniku pripraviť.

Hovoria o tom napr. povinnosti týkajúce sa Zakladateľskej listiny, ktorá okrem základných povinností, ktoré podnikateľ očakáva – napr. určenie spoločníkov a prvotných konateľov firmy - žiada aj splnenie ďalších samostatných povinností, ako napr. toho, že podnik musí mať už pri predkladaní listiny vybrané predmety podnikania a k týmto živnostiam spĺňať všetky dodatočné potrebné požiadavky ďalších zákonov.

Povinnosti po iniciačnej fáze zakladania podniku

Obchodný zákonník tiež podnikateľovi prikazuje spĺňať ďalšie komplexy povinností, ktoré musí podnik typu Model s.r.o. premyslieť už v počiatku podnikania – napr. výšku rezervného fondu, a to ešte pred samotným vznikom spoločnosti s ručením obmedzeným a rozbehom jej činnosti. V prípade, ak sa na založení projektu podieľajú viacerí účastníci, podnik musí už v zakladateľskej listine riešiť napr. „výhody poskytnuté osobám podieľajúcim sa na založení spoločnosti“, pričom tieto detaily musia byť riadne právne overované, podložené písomnými súhlasmi a detailne vypracovanými súvisiacimi listinami.

Podnikajúci subjekt je taktiež povinný vyčíslieť predpokladané náklady spoločnosti súvisiace so založením a vznikom spoločnosti, kde už pri zápise firmy podnikateľ musí kalkulovať náklady, ktorých výšku reálne spozná až po dokončení procesu. S tým súvisiace nepriame regulačné náklady pritom adresáta listiny nezaujímajú.

Samostatnou kapitolou zakladateľského procesu je nadmerné vyžadovanie informácií o kľúčových osobách uvedených v zakladateľských dokumentoch. Napriek tomu, že štát disponuje všetkými potrebnými údajmi, opakovane žiada, aby tieto údaje žiadateľa písomne a overene prehlasovali. Ide napr. o povinnosť dvoch konateľov modelovej spoločnosti Model s.r.o. preukázať neexistenciu dlhu voči daňovému úradu či Sociálnej poisťovni. Ak je v doložení dokumentu akýkoľvek problém, napr. dočasne vykázaný malý dlh, hoci aj vinou

úradu, je nutné všetko urýchlene napraviť a neexistenciu dlhu aj celého nápravného procesu dokladať dokumentáciou ešte zdlhavesšie a komplikovanejšie.

Čo sa týka charakteru regulačných povinností, najpočetnejšie úkony, ktoré musí Model s.r.o. pri zakladaní podnikania urobiť, patria do skupiny, ktorú charakterizuje vypracovanie listinného dokumentu. Vypracovanie dokumentu a jeho následné predloženie jednoznačne dominuje všetkým fázam celého zakladateľského procesu.

Až desiatky povinností možno v modelovom príklade priradiť ku kategóriám „Vypracovanie dokumentu/správy, Predloženie dokladu/dokumentu, Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie, Poskytnutie súčinnosti či Overenie súladu“. Vo väčšine príkladov regulačných povinností ide o najzdlhavesšie povinnosti spojené s najvyššími nepriamymi regulačnými nákladmi.

Podnik Model s.r.o. musel vypracovať dokumenty týkajúce sa obchodných vzťahov, účtovnej identity či dokumenty slúžiace ako podklad pre charakter budúcej pracovnej náplne. Modelová firma musela tieto povinnosti často pripravovať súbežne s predkladaním príslušných materiálov a dokumentácie vyžadovanej príslušnými prijímateľmi. Vo veľkom množstve prípadov sa to spájalo aj s poplatkami a nutným úradným či notárskym overovaním.

Záverečná fáza založenia podniku

Príslušnú dokumentáciu je skupina zakladateľov povinná predkladať v zákonom stanovených lehotách úradom, a to neraz i opakovane. Aj v prípade Model s.r.o. sa stalo, že niektoré dokumenty musela pre viacerých prijímateľov vypracovať opakovane, či tomu, že musela vypracovať dokumenty s použitím údajov, ktorými disponuje samotný úrad – prijímateľ listiny. V mnohých prípadoch je napriek zbytočnému vyžadovaniu už predtým poskytnutých údajov regulačná povinnosť podnikateľa spojená so splatnením formou kolku či e-kolku.

Aby mohla modelová spoločnosť niektoré z povinností spĺňať aj elektronicky, musí si od roku 2017 aktivovať elektronickú schránku. Hoci ide o vítané a dlho očakávané vylepšenie komunikácie medzi úradmi a podnikateľmi, aj samotné zakladanie e-schránky sa spája s niekoľkými regulačnými povinnosťami, ktoré sú položené na ramená podnikateľa.

Ako už bolo naznačené vyššie, v prípade, že ide o výrobný podnik, navyše v oblasti automotive sortimentu, podnikateľský subjekt musí registrovať niekoľko špecifických predmetov podnikania.

Pri zakladaní spoločnosti Model s.r.o. zaregistrovala predmety činnosti "Výroba elektrických zariadení a elektrických súčiastok, Výroba počítačových, elektronických a optických výrobkov a Kúpa tovaru na účely jeho predaja konečnému spotrebiteľovi (maloobchod) alebo iným prevádzkovateľom živnosti (veľkoobchod)". Už v prvotnej fáze podnikania zvažovala registráciu ďalších predmetov činnosti súvisiacich s plánovaným rozširovaním výrobného profilu o súčiastky do elektromobilov, avšak odradila ju séria povinností, ktoré by v rámci akreditácie nových technicky špecifických činností musela splniť. Aj k žiadosti o živnostenské potvrdenie k základným činnostiam museli zakladatelia firmy dokladať opakovane vypracované dokumenty, ktoré už firma predložila pri predošlých zakladateľských procesoch iným úradom.

Daňový úrad, zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa

Podobne ako iné podniky, aj modelová spoločnosť počas životného cyklu narazila na oblasti, v ktorých došlo k debyrokratizácii a odstráneniu niektorých regulačných povinností. Zároveň ale postrehla, že v iných oblastiach v porovnaní s minulosťou musí spĺňať nové regulačné povinnosti.

Ide napr. o nové povinnosti spojené so zápisom do registra konečných užívateľov výhod. Hoci už vo fáze zápisu disponuje údajmi spoločníkov obchodný register aj živnostenský úrad, ktorý štatutárov firmy nahlasoval zdravotnej aj Sociálnej povinnosti, osoby spoločníkov

musia údaje do registra konečných užívateľov výhod a vlastnícke pomery prihlasovať na nových formulároch, k čomu prikladajú ďalšie overovacie dokumenty.

Po úspešných iniciačných fázach zakladateľského procesu spoločnosti sa Model s.r.o. prihlasuje k aktívnej komunikácii so zdravotnou a Sociálnou povinnosťou či daňovým úradom. Aj tu ide hlavne o podávanie žiadostí a overovacie činnosti spojené s aktiváciou služieb.

3.2. Založenie prevádzky

Zákon o živnostenskom podnikaní je kľúčovou legislatívnou normou pre ďalšiu nevyhnutnú fázu, ktorou prechádza každý výrobný podnik – založenie prevádzkarne. Model s.r.o. plánovala so 170 zamestnancami vyrábať veľké objemy tovaru s použitím množstva chemických prvkov a plastických vstupov. Výroba mala prebiehať na rozsiahlych automatizovaných a poloautomatizovaných strojoch, ktoré prirodzene vytvárajú hluk, emisie sploďín a odpad. Výroba je priamo previazaná so skladovaním a distribúciou, čo zasahuje aj do života okolitého prostredia. To všetko musí prejsť detailným preverením a zosúladením so zákonnými požiadavkami.

Najčastejším typom regulačnej povinnosti, ktorú musí podnik v danej fáze splňovať je „Ohlasovacia povinnosť a Overenie súladu“. Základ celej fázy založenia prevádzkarne tvorí kolaudačný proces. Pred spustením prevádzkarne a nevyhnutnosťou pre množstvo súbežných schvaľovacích procesov je získanie rozhodnutia či záväzného stanoviska od Regionálneho úradu verejného zdravotníctva.

Pre spustenie posudzovania a schvaľovacích procesov je nevyhnutné podať iniciačné žiadosti niekoľkých konaní, ktoré sa nepodávajú na jednotnom tlačive pre jednotné kontaktné miesto, ale na rozličných formulároch pre viaceré úrady. Aj tu teda dochádza k opakovanému vyplňaniu a overovaniu rovnakých tlačív či overovaniu rovnakých údajov súbežne pre viac vzájomne prepojených prijímateľov – úradov.

Model s.r.o. musela opakovane dokladať aj niektoré zbytočné a z hľadiska podnikateľa nepochopiteľné doklady, ktorými úrady prijímateľov z logických príčin disponujú – napr. oprávnenie na podnikanie – výpis z obchodného registra.

Nadálej pretrvávajúcim problémom, ktorý z hľadiska digitalizácie štátnej správy nedáva zmysel, je pretrvávajúce vyžadovanie overených fotokópií viacerých dokumentov. Nielenže ich podnikateľ vytvára opakovane, často ich pripravuje a overuje pre viac prepojených úradov naraz alebo dokonca opakovane pre ten istý úrad.

Model s.r.o. musela už pri zakladaní prevádzkarne pracovať aj s plánovaným personálnym obsadením, hoci v tom čase z obchodného hľadiska náborové procesy ešte len rozbiehala. Modelový podnik, rovnako ako množstvo situácií v reálnej praxi totiž narazili na nutnosť dokladania overených fotokópií osvedčení o odbornej spôsobilosti viacerých zamestnancov.

Osvedčenia sa nevyžadujú len od samotných odborných garantov výroby podniku, ale aj jednotlivých vedúcich smien či pracovníkov zodpovedných za bezpečnostné prvky pracovného prostredia alebo catering. Už táto požiadavka je vo fáze vzniku prevádzkarne nadmerne zaťažujúca. Pre dokladanie odbornej spôsobilosti musel modelový podnik pre zisk povolení objednať odborného školiteľa, ktorý napriek adekvátnemu vzdelaniu niektorých z preverovaných pracovníkov pripravil pre zamestnancov, ktorých firma postupne naberala, školenia a následne ich schopnosti potvrdil certifikáciou.

Preskúšanie vplyvu na okolité prostredie

Pri overení odbornej kvalifikácie zodpovedných pracovníkov v oblasti zdravého pracoviska a overenia dodržiavania parametrov zdravého pracoviska je kľúčovým zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.²⁰ V prípade výrobných podnikov, navyše s výrobným profilom, ktorý vyžaduje prácu pri vysokých teplotách či s plastickými vstupnými

²⁰ Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Dostupné na: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/>

materiálmi, pri ktorých opracovaní vznikajú škodlivé emisie, je podnik povinný splňovať až stovky regulačných povinností mesačne.

Práve vzhľadom k tomu, že si modelový podnik spúšťa prevádzku neďaleko obytnej zóny a aj keď v brownfield komplexe, ale s novým výrobným profilom, musela spoločnosť Model s.r.o. podstúpiť niekoľko previerok týkajúcich sa aj vplyvu na okolité prostredie. Najvýznamnejšie a aj najnáročnejšie boli merania hluku, prašnosti a intenzity osvetlenia. Okrem ich overenia a opakovaného merania v rámci schvaľovacieho procesu, bude v budúcnosti nevyhnutné evidovať tieto záznamy na dennej báze a poskytovať súčinnosť kontrolným orgánom. Z hľadiska začiatkovej fázy podnikania je však zaťažujúce hlavne to, že podnik musel spustiť pre účely merania skúšobný výrobný proces aj bez lepšej prípravy, pričom musel počkať na získanie potrebných povolení pre zodpovedných pracovníkov.

Už pre samotné vyžadované a povinné merania musela firma podstúpiť niekoľko technologických úprav výroby, spojených s investíciami do nových technológií. Neprimeraným nákladom však boli opakovane vynakladané nepriame regulačné náklady spojené s plnením príslušných regulačných povinností v administratívnej forme. Išlo napr. o vyžiadanie súhlasu na inštaláciu automatizovaných meracích systémov emisií a automatizovaných meracích systémov kvality ovzdušia a na ich prevádzku, na ich zmeny a na prevádzku po vykonaných zmenách, podobných technologických celkov patriacich do kategórie veľkých zdrojov, stredných zdrojov alebo malých zdrojov, na ich zmeny a na ich prevádzku, ak ich povoľovanie nepodlieha stavebnému konaniu, prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov okrem spaľovní odpadov a zariadení na spoluspaľovanie odpadov či na prevádzkovanie zariadenia na zber odpadov.

Metodické pokyny a projektové dokumentácie

Množstvo nákladov je spojených s rozsiahlym administratívnym vypracovaním metodických pokynov či postupov. V prípade schvaľovania spustenia prevádzky je podnik povinný pripraviť vlastnými silami, napr. metodiku, ktorá hovorí o tom, ako bude podnik sám seba

kontrolovať či ako bude dodržiavať princípy ochrany zdravia a prostredia. Na vlastné náklady teda bez znalosti špecifických technických a vysoko odborných postupov má sám vypracovať návrhy postupov, ktoré následne predloží na schválenie kontrolným orgánom. Aj v modelovom príklade analýza počíta s tým, že na to firma nenajala nových zamestnancov, ale objednala externé služby, podobne ako pri mnohých prípadoch z reálnej praxe.

Po vlastnej projektovej práci následne Model s.r.o. žiadala o súhlas na technický výpočet údajov o dodržaní emisných limitov, technických požiadaviek a podmienok prevádzkovania, určenie výnimiek alebo osobitných podmienok a osobitných lehôt zisťovania množstiev vypúšťaných znečisťujúcich látok a údajov o dodržaní určených emisných limitov či technických požiadaviek a podmienok prevádzkovania stacionárnych zdrojov a monitorovania úrovne znečistenia ovzdušia, alebo na predĺženie lehoty či na upustenie od oprávnených meraní.

Firma už pri založení prevádzky zvolila ambiciózny model práce s odpadmi, kde veľkú časť produkovaných plastov recykluje a nepotrebný odpad ekologicky spaľuje a zároveň si týmto procesom vyrába teplo pre niektoré výrobné procesy a ohrev priestorov. Potrebovala na to ďalšie povolenia – ako povolenie spaľovne odpadov alebo zariadenia na spoluspaľovanie odpadu, prevádzkovanie zariadenia na zhodnocovanie odpadov okrem spaľovní odpadov a zariadení na spoluspaľovanie odpadov či súhlasné povolenie na vydanie prevádzkového poriadku zariadenia na zneškodňovanie odpadov a zariadenia na zhodnocovanie nebezpečných odpadov. Samotná schéma spolu s princípmi a konkrétnymi definíciami postupov odpadového hospodárstva musí byť pri schvaľovaní prevádzky rozsiahlo spracovaná v konkrétnej a odborne pripravenej dokumentácii. Aj tu ide o najatie si externého dodávateľa tohto spracovania a následné desiatky spracovaných dokumentov, žiadostí, ich podania a uhradenie príslušných poplatkov.

Samostatným problémom, ktorý nie je možné podľa metodiky OECD považovať za regulačné zaťaženie, ale v slovenskom prostredí na podnikateľa uvaľuje podobné časové bremeno

a neistotu spojené s nákladmi, je samotné vyčkávanie na rozhodnutia úradov. Podnik je často odkázaný vyčkávať na uplynutie zákonnej lehoty pre vyjadrenie úradu, pričom pri presiahnutí tejto doby nenesie úrad za svoje omeškanie žiadnu zodpovednosť. Neraz vydá nesúhlasné stanovisko bez vysvetlenia a znemožňuje konzultáciu k svojmu rozhodnutiu. Podnikateľ v takomto prípade nevie urobiť nápravu. V modelovom prípade sme však takéto situácie vzhľadom k tomu, že ide o menej obvyklé prípady praxe, vynechali.

To, že zakladanie prevádzkarne nie je len o samotnom priestore, pozemkoch, okolí a súvisiacom životnom prostredí, ale aj nárokoch kladených na zamestnancov svedčia aj ďalšie nutnosti testovania a osvedčovania odbornosti personálu. Znamená to okrem nepriamych regulačných nákladov aj náklady na školenia a skúšky. Vzdelávanie a preškolenie zamestnancov je však tak veľmi regulovanou časťou podnikateľského života, že si zasluhuje samostatnú časť prípadovej štúdie.

BOZP

Spoločne so schvaľovaním parametrov výrobného priestoru podniku je vedenie spoločnosti povinné zaviazat' sa k opakovaným evidenčným povinnostiam týkajúcim sa bezpečnosti a ochrany a zdravia pri práci (BOZP). Ako analýza uvádza v úvodnej kapitole, zákon o BOZP²¹ je jedným z najviac regulačne zaťažujúcich zákonov, ktorý predpisuje slovenským spoločnostiam neprehľadne veľký komplex regulačných povinností. Podnik bez vlastného oddelenia zameraného na BOZP nedokáže túto agendu pokryť sám a musí si na reálne splňanie regulačných povinností a vypracovanie plánu na ich plnenie najímať externých odborníkov.

V prípade výrobného podniku je nevyhnutnosťou nielen školenie zamestnancov, zaistenie požiarnej ochrany či vytvorenie krízových scenárov súvisiacich, napr. s eventuálnymi požiarimi a výbuchmi surovín či skladov, ale aj eventuálnym zaplavením, ktoré podľa

²¹Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Dostupné na: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/124/>

neďaleko tečúcemu vodnému toku nie je podľa kategorizácie miestneho úradu vylúčené. Firma musí dbať aj na evidenciu, pravidelné kontroly a preskúšanie dokumentmi podloženého režimu BOZP, a to neraz na dennej báze. Len tieto základné povinnosti vyplývajúce z BOZP si vyžadujú okrem odmeny pre externého experta aj výrazné priame a nepriame regulačné náklady.

Nadmerné regulačné zaťaženie jednoduchých úkonov

Ako vyplýva aj z prvej kapitoly tejto prípadovej štúdie, podnikateľov na Slovensku zaťažujú a nielen finančne, ale aj časovo vyčerpávajú neraz zbytočne komplikované a rigidne posudzované regulačné povinnosti týkajúce sa zdanlivo jednoduchých krokov. Ide napr. o malé konštrukčné úpravy budov či terénne úpravy v areáli podniku, ktoré modelová spoločnosť pri zakladaní vlastnej prevádzkarne vykonala. V prvej kapitole je uvedený najviac ilustratívny príklad zbytočného zaťaženia pri zdanlivo jednoduchom úkone spoločnosti – procese udelenia povolenia výrubu stromov v okolí, ktorý sa hlási na miestny odbor životného prostredia.

K regulačným nákladom, ktoré je možné považovať za neprimerané patria aj koncesionárske poplatky. Za každého zo svojich 170 zamestnancov je pre Model s.r.o. nútená uhrádzať poplatky bez ohľadu na to, či verejnoprávne média využíva, a bez toho, aby mala dosah na ich kritiku či hodnotenie. Povinnosť navyše nespočíva len v samotnej úhrade poplatku, ale aj vo vedení príslušnej dokumentácie, evidencie zariadení s prijímačmi či pravidelnom posudzovaní tohto stavu.

Z hľadiska praktickosti bolo pre Model s.r.o. jednoduchšie najatť na prevoz tovaru a surovín externého dodávateľa. Napriek tomu však spoločnosť disponuje aj vlastným vozidlom. S tým sa spája ďalší súbor regulačných povinností, ktoré musí splniť. Firma preto musela napr. zapísať automobil do evidencie vozidiel a požiadať o pridelenie evidenčného čísla či vydanie tabuliek s evidenčným číslom. S vozidlom sa však spájajú ďalšie evidenčné regulatívy – napr. evidencia knihy jász a pod.

Povinnosti týkajúce sa stavby

Model s.r.o. v areáli, kde plánuje výrobu, hospodári sama. Rozhodla sa vybrať areál, ktorý po vlastnej úprave prispôsobí pre svoje potreby. Spájalo sa s tým však aj niekoľko menších stavebných úprav a úprav terénu. Na spoločnosť preto dopadli nové regulačné povinnosti týkajúce sa stavebného konania a povolení odboru životného prostredia či ochrany verejného zdravia.

Podnik potrebuje v prvom rade kladné kolaudačné rozhodnutie, pre ktoré potrebuje firma stavebné povolenie vrátane rozhodnutí o zmene v užívaní stavby týkajúcich sa niektorých budov, ktoré, hoci predtým slúžili na iné účely, bude Model s.r.o. používať v bežnej praxi. Modelová spoločnosť už v predošlých regulačných povinnostiach predkladala doklady o vlastníctve nehnuteľností, potvrdenie o schválení užívania zo strany prenajímateľa či povolenie pre obchodnú činnosť niekoľkokrát. Aj pri tomto úkone sa však zopakovaníu celého procesu nevyhla a dokonca tým istým úradom predkladala tie isté dokumenty opäť.

Modelová spoločnosť iniciovala spustenie stavebného konania, k čomu musela dokladať niekoľko žiadostí. Okrem iného potrebovala viacero dokumentov týkajúcich sa rozhodnutí z predošlého konania. Spoločnosť v modelovom príklade musela po celej spleti overovania a žiadania o povolenia požiadať o kolaudačné rozhodnutia pre rekonštruované a nanovo postavené časti staršej už vybudovanej haly. To isté bolo nutné vybaviť aj pri upravenom teréne na vonkajšie zázemie pre zamestnancov či dekoratívne časti pozemku pred halou.

Modelová spoločnosť v rámci procesu založenia prevádzkarne v súvislosti s drobnými a dekoratívnymi úpravami exteriéru musela požiadať o povolenia príslušného úradu verejného zdravotníctva „na likvidáciu existujúcich trvalých trávnatých porastov s výnimkou činnosti povoľovanej podľa osobitých predpisov, na zásah do prírodného biotopu aj na oplotenie pozemku za hranicami zastavaného územia obce okrem oplotenia lesnej škôlky, ovocného sadu a vinice, či na umiestnenie informačného, reklamného alebo propagačného zariadenia za hranicami zastavaného územia obce.“

Na konci celého procesu zakladania prevádzkarne musela Model s.r.o., podobne ako každý podnik zakladajúci spustenie prevádzkarne v dovtedy nefunkčnom výrobnom areáli, požiadať o pripojenie k infraštruktúrnym sieťam. Aj tu tieto kroky verejná správa nevykonáva automaticky, hoci všetky technické parametre, ako aj dátumy spustenia a využívania prevádzky pozná z predtým doložených listín. Ide napr. o pripojenie na elektrickú sieť, ktoré je v prípade mnohých iných štátov Európskej únie vykonávané správcom siete automaticky na základe informácií zo samotnej siete. Pri dekoratívnych jazierkach či vlastnej malej čističke vody musela firma v rámci pripájania na vodovodnú sieť podstúpiť aj nové kolaudačné konania.

3.3. Spustenie prevádzky

Proces spĺňania regulačných povinností na začiatku podnikania nekončí ani po tom, čo Model s.r.o. zvládla všetky povinné overenia a registrácie. Po zisku potrebných kolaudačných rozhodnutí sa spoločnosť chystala spustiť samotný proces výroby. Napriek tomu, že čo sa týka pozemku, budov i napojenia na infraštruktúrne siete alebo povolení týkajúcich sa bezpečnosti práce, verejného zdravia a životného prostredia či kvalifikácie zamestnancov a režimu prevádzky, spoločnosť splnila všetky podmienky a povinnosti, stále sa pre ňu plnenie regulačných povinností neskončilo.

Ani povolenia a pečiatky na stovkách dokumentov jej stále neumožnili vyrábať prvé komerčne uplatniteľné výrobky. Firma musela splniť ďalšie ohlasovacie povinnosti. Medzi hlavné patrili nahlásenie prevádzkarne obci, daňovému úradu a živnostenskému úradu. Až pri ohlásení prevádzkarne obci prichádza k definitívnemu schváleniu na miestnej úrovni. Neraz sa tak stáva, že až tesne pred plánovaným spustením prevádzky obec ultimatívne prichádza s novými požiadavkami a podmienkami. V modelovom príklade tejto prípadovej štúdie však dokument pracuje s predpokladom, že nahlásenie prevádzkarne obci dopadlo bez problémov a úspešne.

Po roku 2020 sa vďaka debyrokratizačnej politike presadzovanej Európskou komisiou a v slovenských podmienkach aplikovanej hlavne prostredníctvom princípov „one in one out“ a „one in two out“²², ktoré presadilo Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, znížil počet drobných regulačných predpisov. Historicky je ich z viacerých príčin nadmerne veľa a podnik, nezávisle od jeho veľkosti, musí študovaním týchto povinností márne nemalé nepriame regulačné náklady. Aj napriek tomu však každý podnik stále naráža na množstvo povinností, ktoré nie sú dostatočne známe, ich opodstatnenie je otáznе, no pri ich, hoci nevedomom, nesplnení hrozia vysoké sankcie. Ide napr. o označenie prevádzkarne najneskôr v deň začatia prevádzkovania živnosti minimálne v rozsahu podľa ustanovenia podľa zákona o ochrane spotrebiteľa či zabezpečenie odlišenia zamestnancov v prevádzkarni.

Prevádzka podniku nie je len o samotných výrobných procesoch. Z obchodného hľadiska je nutné nepodceniť niekoľko povolení či registračných povinností, ktoré musia byť dokončené ešte pred prvými transakciami. Ide napr. o povinnosť prihlásiť na tzv. e-kasu a zaviesť komunikáciu s ňou do účtovného systému podniku. Celý proces prebieha s neustálym schvaľovaním zo strany daňového úradu. Navzdory elektronickej komunikácii s úradom naďalej pretrváva povinnosť podávať žiadosti oddelene neautomatizovane a takpovediac manuálne. Hoci prostredníctvom e-kasy disponuje Finančná správa informáciami o kompletom účtovnom pohybe vo firme, nutnosť vydávania dokladov a osobitného vykazovania niektorých účtovných udalostí stále pretrváva.

Neodmysliteľnou súčasťou výrobných procesov firmy je taktiež neustála komunikácia s Regionálnym úradom verejného zdravotníctva. Ten je priebežným posudzovateľom prevádzkového poriadku spoločnosti, ktorý sa neustále na základe viacerých okolností obmieňa. Ide teda o povinnosť, ktorá je na začiatku podnikania modelovej firmy zaťažujúca z hľadiska obsahu a prísnosti či rozsahu povinností zo strany úradu, avšak ďalšie povinnosti budú v tejto súvislosti Model s.r.o. stretávať aj v ďalších fázach podnikania.

²²European Commission. Better regulation: guidelines and toolbox. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Zamestnanecká agenda

Zamestnávanie je z hľadiska problematiky regulačného zaťaženia samostatnou kapitolou. To hlavne pre nadmernú početnosť a zložitú regulačnú povinnosť spojených s náborm zamestnancov a vedením tejto agendy. Pre potreby tejto prípadovej štúdie je však zamestnávanie pre lepšiu prehľadnosť zaradené k časovo vymedzenému obdobiu životného cyklu firmy – spusteniu prevádzky a výroby. Hypotetická situácia vychádza z toho, že Model s.r.o. potreboval všetkých 170 pracovníkov už v bode spustenia výroby.

Spoločnosť naberala ľudí prostredníctvom reklamy v miestnych obecných novinách aj súkromných periodikách v širšom okolí. Nábor bol učený aj formou reklamných pútačov na billboardoch a plagátoch, ale časť pracovníkov firma prijala aj na základe spolupráce s úradom práce. Tieto náborové procesy si samotné vyžadovali plnenie niekoľkých ohlasovacích povinností a povinností overenia súladu. V neposlednom rade sa náborové a marketingové kroky spájajú s množstvom poplatkových povinností. Aj keby sa spoločnosť rozhodla zamestnancov najať inou cestou a nespolupracovať s úradom práce, musela by splniť povinnosť oznámiť voľné pracovné miesto úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

Pri zamestnávaní je z hľadiska zamestnávateľa nevyhnutné sledovať nielen zákony, ktoré už svojím názvom naznačujú, že sa týkajú regulácie danej oblasti, ale aj množstvo legislatívnych noriem v podobe vyhlášok a predpisov.

Tabuľka 3 Nariadenia, vyhlášky a opatrenia regulujúce zamestnávanie

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 208/2014 Z. z. o podrobnostiach o rozsahu a náplni výkonu pracovnej zdravotnej služby, o zložení tímu odborníkov, ktorí ju vykonávajú, a o požiadavkách na ich odbornú spôsobilosť
Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 99/2016 Z. z. o podrobnostiach o ochrane zdravia pred záťažou teplom a chladom pri práci
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 272/2004 Z. z., ktorým sa ustanovuje zoznam prác a pracovísk, ktoré sú zakázané tehotným ženám, matkám do konca deviateho mesiaca po pôrode a

dojčiacim ženám, zoznam prác a pracovísk spojených so špecifickým rizikom pre tehotné ženy, matky do konca deviateho mesiaca po pôrode a pre dojčiace ženy a ktorým sa ustanovujú niektoré povinnosti zamestnávateľom pri zamestnávaní týchto žien

Vyhláška Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky č. 158/2018 Z. z. o postupe pri posudzovaní vplyvu na ochranu osobných údajov

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 159/2018 Z. z. o podrobnostiach o vykazovaní preddavkov na poistné na verejné zdravotné poistenie a o ročnom zúčtovaní poistného

Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 176/2019 Z. z. o sumách stravného

Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 143/2019 Z. z. o sumách základnej náhrady za používanie cestných motorových vozidiel pri pracovných cestách

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 286/2004 Z. z., ktorým sa ustanovuje zoznam prác a pracovísk, ktoré sú zakázané mladistvým zamestnancom, a ktorým sa ustanovujú niektoré povinnosti zamestnávateľom pri zamestnávaní mladistvých zamestnancov

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 121/2002 Z. z. o požiarnej prevencii

Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 378/2011 Z. z. o spôsobe označovania platby dane

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 300/2018 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2019

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 391/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na pracovisko

Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 401/2012 Z. z., ktorým sa ustanovujú základné sadzby stravného v eurách alebo v cudzej mene pri zahraničných pracovných cestách

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 387/2006 Z. z. o požiadavkách na zaistenie bezpečnostného a zdravotného označenia pri práci

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 448/2007 Z. z. o podrobnostiach o faktoroch práce a pracovného prostredia vo vzťahu ku kategorizácii prác z hľadiska zdravotných rizík a o náležitostiach návrhu na zaradenie prác do kategórií

Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 500/2006 Z. z., ktorou

sa ustanovuje vzor záznamu o registrovanom pracovnom úraze

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 541/2007 Z. z. o podrobnostiach o požiadavkách na osvetlenie pri práci

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 542/2007 Z. z. o podrobnostiach o ochrane zdravia pred fyzickou záťažou pri práci, psychickou pracovnou záťažou a senzorickou záťažou pri práci

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 628/2002 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o archívoch a registratúrach

Výnos Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 525/2011 Z. z. o štandardoch pre elektronické informačné systémy na správu registratúry

Zdroj: vlastné spracovanie

Zamestnávateľ je takisto povinný spĺňať desiatky regulačných povinností voči samotnému zamestnancovi. Ide hlavne o povinnosti informovať a oboznámiť pracovníka s jeho právami a povinnosťami, ktoré mu budú vyplývať z pracovnej zmluvy, mzdovými a pracovnými podmienkami či povinnosť samotného uzatvorenia pracovnej zmluvy.

Zamestnanec musí tiež, a to oficiálnou cestou s jeho vysloveným potvrdením a súhlasom, poznať pracovný poriadok, kolektívnu zmluvu, ustanovenia o zásade rovnakého zaobchádzania, s vnútorným predpisom upravujúcim oznamovanie kriminality a ďalšie interné firemné dokumenty.

Veľký komplex regulačných povinností dopadá na zamestnávateľa v spojitosti s jeho povinnosťou uhrádzať zamestnancom odmenu za ich prácu. Zákon mu formou prikázanej úhrady aspoň minimálnej mzdy nariaďuje aj to, aby vykonal registráciu za platiteľa dane zo závislej činnosti.

Zamestnávateľ tiež musí zabezpečiť, aby zamestnanec podpísal vyhlásenie na uplatnenie nezdaniteľnej časti a daňového bonusu, či registrovať pracovníka v Sociálnej poisťovni. Podobné povinnosti, a to aj v zmysle zabezpečenia podpisu má modelová spoločnosť voči

pracovníkom aj smerom k zdravotným poisťovňam. Samotná spoločnosť je zodpovedná aj za preukázanie a overenie zdravotnej spôsobilosti na prácu, a to už pred uzatvorením pracovnoprávneho vzťahu. Starostlivosť o zdravie pracovníkov má Model s.r.o. aj v priebehu celého pracovnoprávneho vzťahu, pretože okrem povinností z hľadiska BOZP musí poskytovať aj permanentný zdravotný dohľad nad zamestnancami. Práve oblasť BOZP pri agende zamestnávania hrá z hľadiska regulačného zaťaženia podnikateľa najvýraznejšiu úlohu. Modelová spoločnosť, rovnako ako každý podnik na Slovensku, musela mať už na začiatku podnikania vypracovaný dokument posudzujúci riziká všetkých pracovných činností a s tým súvisiace desiatky krízových scenárov.

Tabuľka 4 Regulačné zaťaženie Model s.r.o. v spojitosti s BOZP

Len čas zamestnancov, ktorý musia za rok vynaložiť na správu agendy BOZP, stojí Model s.r.o. 38 263 eur.
--

Zdroj: Vlastné spracovanie

Ďalšiu časť povinností zamestnávateľa tvoria tie, ktoré by bolo možné nazvať ako „wellbeing“ opatrenia. Ide napr. o na Slovensku uzákonenú povinnosť poskytovať príspevok na rekreáciu vo forme rekreačného poukazu. Naoko malý bonus, ktorý poteší zamestnanca, vytvára na strane zamestnávateľa zbytočne komplikovanú a pravidelnú regulačnú agendu.

Čo sa týka povinností, ktoré nastávajú počas pracovného pomeru a po ňom, je firma povinná prihlásiť sa do registra zamestnávateľov, zamestnanca do registra poistencov, registra sporiteľov starobného dôchodkového sporenia za účelom platenia nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia či poistenia v nezamestnanosti. Je nutné dodať, že tieto zdanlivo jednoduché registračné povinnosti nie sú len o jednej ohlasovacej či registračnej povinnosti spojenej so žiadosťou. Registráciou vzniká súbor komunikačných povinností, ktoré je zamestnávateľ povinný robiť pravidelne. I keď ide často o možnosť elektronickej komunikácie, aj za týmto účelom je povinný uzatvoriť dohodu o elektronickej komunikácii s konkrétnou zdravotnou poisťovňou.

Výsledkom rigidne posudzovanej ochrany zamestnancov z hľadiska slovenských zákonodarcov je ďalší neprimerane rozsiahly súbor regulačných povinností zamestnávateľa pri rozviazaní vzťahu so zamestnancom.

Dane a odvody

Pre ktoréhokoľvek podnikateľa je kľúčovým aspektom každého podnikateľského zámeru posudzovanie nákladovej stránky prevádzky a celkovej hospodárskej činnosti. Na Slovensku je hlavne daňovo-odvodové zaťaženie, podobne ako regulačné zaťaženie, vyššie ako je priemer ďalších krajín OECD i Európskej únie. Aj v prípade Model s.r.o. platí, že spoločnosť pri úhrade mzdy zamestnancom platí taktiež odvody na sociálne a zdravotné poistenie v priemernej výške až tretiny celej mzdy daného modelového pracovníka.

Okrem samotnej úhrady odvodov a daní je s agendou spojená aj rozsiahla evidenčná, registračná a ohlasovacia povinnosť. Medzi údaje, ktoré musí evidovať a ohlasovať patria napr. prehľady o zrazených a odvedených preddavkoch na daň z príjmov zo závislej činnosti, o zamestnaneckej prémii, o údajoch zamestnanca v Sociálnej poisťovni aj jeho zdravotnej poisťovni, jeho daňovom bonuse či o daňovom bonuse na zaplatené úroky za uplynulý kalendárny mesiac.

Zamestnávateľ uhrádza preddavky na daň z príjmov vypočítané na základe poslednej známej daňovej povinnosti uvedenej v daňovom priznaní podanom za zdaňovacie obdobie pred bezprostredne predchádzajúcim zdaňovacím obdobím. Ako z komplikovaného znenia pravidla vyplýva, niekedy sa stáva, že dochádza k rozdielu medzi reálnou a vypočítanou sumou. V tom prípade vzniká podnikateľovi nárok na vrátenie preplatku. O toto vrátenie však musí požiadať ďalším administratívnym postupom. Medzi najpočetnejšie regulačné povinnosti zamestnávateľa aj pre tento príklad patria aj úkony súvisiace so splňaním daňových povinností. Len samotné ohlasovanie, výpočty a žiadosti zaberajú hodiny práce dôležitého personálu.

Energetický manažment

Vzhľadom k rastúcim cenám energií sa Model s.r.o. rozhodla využívať aj možnosť zhodnocovania vlastného odpadu, a to malým spaľovacím zariadením, ktoré dokáže isté typy odpadu bez vysokých emisných dopadov zhodnocovať na vytvorenie elektrickej energie a tepla. Firma taktiež využila možnosť časť odpadu recyklovať, pričom taktiež vznikajú vedľajšie energie.

Firma musela pre inovatívny prístup akceptovať desiatky regulačných povinností – napr. priebežne merať a hlásiť stavy produkovaných splodín, ohlasovať plánované objemy produkcie či dodržiavať emisné limity. V samotných povinnostiach nie je výrazný problém, no štát od podnikateľa v tejto súvislosti vyžaduje aj pravidelný monitoring a evidenciu.

Zákon o ovzduší²³ prikazuje podniku uvádzať do prevádzky a prevádzkovať stacionárne zdroje v súlade s dokumentáciou a s podmienkami určenými obcou podľa § 17, viesť prevádzkovú evidenciu o stacionárnych zdrojoch a poskytovať okresnému úradu ustanovené údaje a na požiadanie poskytovať tieto aj ďalšie údaje potrebné na zistenie stavu ovzdušia orgánom ochrany ovzdušia alebo týmito orgánmi povereným právnickým osobám, podrobiť sa preskúmaniu podmienok a požiadaviek určených na prevádzku stacionárneho zdroja podľa § 31 ods. 2 a predkladať obci potrebné podklady či neprekročiť ustanovenú tmavosť dymu. Modelovej firme sa tak v súvislosti s touto činnosťou týkali aj ďalšie desiatky povinností navyše spojené s poplatkami priamo vymeranými za regulačné úkony.

Podnikateľ má v súvislosti s podobnými špecifickými súčasťami výroby aj ďalšie povinnosti voči inštitúciám na miestnej úrovni – musí napr. obci hlásiť spotrebu palív a surovín, z ktorých látky znečisťujúce životné prostredie vznikajú spolu s ďalšími detailnými informáciami. Podnikateľ tiež musí uhrádzať poplatok, ktorý je stanovený paušálnou sumou, ktorá sa stanovuje úmerne k množstvu škodlivosti znečisťujúcich látok a množstvu spotrebovaného paliva a iných surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú.

²³Zákon č. 137/2010 Z. z. (o ovzduší). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/137/>

3.4. Prevádzka

Po zisku všetkých potrebných povolení prichádza modelová spoločnosť k fáze, kedy už je oprávnená spustiť nielen skúšobnú, ale aj ostrú prevádzku. Za hypoteticky hladkého priebehu modelového príkladu sa tak spoločnosť zamerala na rozbehnutie hlavného výrobného režimu. Naráža pri ňom na nové povinnosti, ktoré súvisia s charakterom výroby aj obchodnej činnosti.

Ako výrobný podnik je modelová firma povinná prihlásiť sa aj k evidencii o obaloch. Túto evidenciu vedie interne, avšak údaje pravidelne ohlasuje aj ministerstvu životného prostredia. Údaje o odpadoch v rozsahu o ich druhu, množstve a váhe je výrobný podnik nútený uchovávať po obdobie piatich rokov.

Presné množstvo produkovaného obalového odpadu má podľa modelovej firmy zapadá do kategórie pod 100 kilogramov obalov ročne. Firma však v prípade zmeny výrobného profilu alebo rozšírenia výroby nevyučuje presah do ďalšej kategórie. V rámci agendy správy obalového odpadu je spoločnosť povinná napr. zaregistrovať sa v Registri výrobcov obalov a oznamovať zmeny registrovaných údajov či zabezpečiť materiálové zloženie obalu, jeho konštrukciu a označenie v súlade s osobitnými predpismi.

Nielen podnik vyrábajúci produkty s použitím plastových a kovových vstupov musí dbať na dodržiavanie aj ďalších regulačných povinností so zámerom ochrany životného prostredia a pracovného prostredia. Do životnej fázy spoločnosti tak zase zasahuje hlavne BOZP a súvisiace regulačné predpisy. Okrem bezpečnosti samotných zamestnancov podniku pribudli v súvislosti s ostrou prevádzkou taktiež nové nároky na dopravné prostriedky, bezpečnosť odevov či osobných predmetov zamestnancov.

Spracovanie nebezpečných odpadov

Modelová spoločnosť vo výrobnom procese pracuje s materiálmi, pri ktorých sa využívajú aj malé množstvá ťažkých kovov. Pri výrobe kabeláží zas firma produkuje aj plastové drobné odpady, ktoré si taktiež vyžadujú špeciálny odpadový manažment.

Podľa zákona o odpadoch²⁴ je Model s.r.o. povinná zhromažďovať oddelene nebezpečné odpady podľa ich druhov, označovať ich určeným spôsobom. To, že pracuje aj s nebezpečnými odpadmi, musí ohlásiť ministerstvu životného prostredia. Povinným je aj špeciálne preškolenie zamestnancov manipulujúcich s nebezpečným odpadom. Za správu agendy nebezpečného odpadu musí zodpovedať osoba spĺňajúca prísne podmienky, ako napr. vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa technického alebo prírodovedného smeru a najmenej tri roky praxe v oblasti nakladania s nebezpečným odpadom. Zákon predstavuje aj ďalšie alternatívne možnosti typu vysokoškolského štúdia, požiadavka však v každom z prípadov cieľi na špecifické technické typy vzdelania.

Stravovanie zamestnancov

Zamestnávateľ je zo zákona povinný taktiež zabezpečiť stravovanie pracovníkov, pričom hlavnou povinnosťou je zabezpečenie jedného teplého hlavného jedla vrátane nápoja zamestnancovi v priebehu pracovnej zmeny. Na výber má z možností poskytnúť ich vo vlastnom stravovacom zariadení, v stravovacom zariadení iného zamestnávateľa či prostredníctvom právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby. Modelová firma využíva vlastné zariadenie, ktoré síce zásobuje externý catering, ale pracuje v ňom vlastný malý tím pracovníkov. Bolo ich potrebné preškoliť, preskúšať a certifikovať. Počas prevádzky stravovania pribúda nové množstvo regulačných povinností, ktorých rozsah a počet je porovnateľný s povinnosťami, ktorými sa riadia reštauračné zariadenia.

²⁴Zákon č. 79/2015 Z. z. (o odpadoch). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/79/20170101>

Nie všetci zamestnanci však majú záujem o stravovanie vo firemnej kantíne, a preto časť z nich dostáva príležitosť kupovať si stravu za finančný príspevok, ktorý zamestnávateľ podľa zákona uhradza každému zamestnancovi, a následne sa stravovať v menšej závodnej kuchyni. Príspevky uhradené na účet pracovníka či príspevky vo forme tzv. gastrolístkov musia byť taktiež systematicky a pravidelne evidované. I tu je pre podnikateľa veľmi náročné sledovať, čo všetko musí pre prevádzku kuchyne spĺňať. Súbor pravidiel je porovnateľný s firemnou jedálňou pripojenou k závodnej kantíne, a tak i tu dochádza k pravidelnému spĺňaniu povinností týkajúcich sa evidencie, ohlasovania, registrácie, poskytovania súčinnosti či overovania súladu.

Vzdelávanie a oddych zamestnancov

K agende týkajúcej sa zamestnávania patrí aj snaha o aktívnu prácu s ich celoživotným zamestnávaním. Hoci ide o oblasť, ktorú chce zamestnávateľ úprimne rozvíjať aj zo svojich zištných príčin, snaha o podporu vzdelávania zamestnancov vyvoláva nové regulačné zaťaženie. To, či ide o vzdelávanie a preskúšanie, ktoré je vyžadované regulačnými predpismi pre daný typ činnosti alebo o vzdelávanie, ktoré chce zamestnávateľ iniciovať a zamestnanec absolvovať iba pre zlepšenie znalostí pritom nehrá rolu.

Pri zvýšení kvalifikácie dochádza k získaniu vyššieho stupňa vzdelania, výsledkom čoho je možnosť zamestnanca vykonávať kvalifikovanejšie práce. Podľa Zákonníka práce je v prípade zamestnanca bez adekvátnej kvalifikácie zamestnávateľ povinný zabezpečiť dostupnosť zaškolenia alebo zaučenia, následného preskúšania a je taktiež povinný o jeho novej kvalifikácii vystaviť potvrdenie.

Medzi ďalšie hlavné povinnosti zamestnávateľa z hľadiska vzdelávania patrí aj povinnosť rekvalifikovať zamestnanca, ktorý prechádza na nové pracovisko alebo na nový druh práce či na spôsob práce, ak je to nevyhnutné najmä pri zmenách v organizácii práce. Ak zamestnávateľ nie je schopný zabezpečiť rekvalifikáciu či zvýšenie stupňa kvalifikácie vo svojich priestoroch a vlastnými silami, je zo zákona povinný umožniť zamestnancovi zvýšenie

kvalifikácie poskytovaním pracovného voľna, náhrady mzdy a úhrady ďalších nákladov spojených so štúdiom.

Vzhľadom k technickej špecifikácii výrobného profilu musela modelová spoločnosť z tejto prípadovej štúdie vyškoliť niekoľko zamestnancov, ktorých prijala prostredníctvom úradu práce bez kvalifikácie. Počas výrobného procesu pribudli do výrobného portfólia aj nové okrajové produktové projekty, čo prinieslo taktiež nutnosť rekvalifikácie.

Modelová spoločnosť tejto prípadovej štúdie je zjednodušene povedané veľkorysým poskytovateľom relaxačných benefitov pre svojich zamestnancov. Ponúka viac pracovného voľna, niekoľko vzdelávacích aj teambuilding pobytov ročne a v areáli investovala aj do oddychových zón. So všetkým sa spája niekoľko regulačných povinností, ktoré spoločnosti s pasívnejším prístupom spĺňať nemusia. Napriek tomu sa musí Model s.r.o. zaoberať aj splnením požiadaviek, ktoré na ňu kladie zákona č. 347/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu.²⁵

Firma je podľa tohto zákona povinná všetkým zamestnancom, ktorých pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite aspoň dva roky, poskytnúť príspevok na rekreáciu v sume 55 percent oprávnených výdavkov, a to najviac v sume 275 eur za kalendárny rok.

Zamestnanci so špecifickými potrebami a dočasné zamestnávanie

Nielen z hľadiska sociálnej zodpovednosti, ale aj pre ich kvalifikáciu sa spoločnosť rozhodla vo výrobe i manažmente zamestnať niekoľko ľudí so špecifickými potrebami – pracovníkov so zdravotným postihnutím. Hoci ide o vzťah, ktorý je pre sociálny systém mimoriadne prospešný aj z hľadiska sociálnej starostlivosti, štát, ktorý by sa mal snažiť o inklúziu hendikepovaného obyvateľstva v majoritnou spoločnosťou zastúpených profesiách, kladie na zamestnávanie pracovníkov so špecifickými potrebami ďalšie dodatočné regulačné povinnosti. Z hľadiska týchto povinností sú navyše podobným rozsahom predpisov zaťažené

²⁵ Zákon č. 347/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/347/>

aj pracovnoprávne vzťahy so ženami s materskými povinnosťami či ďalšími zamestnancami starajúcimi sa o deti. Tieto skupiny zamestnancov majú Zákonníkom práce garantovanú osobitnú mieru ochrany.

Model s.r.o. okrem hlavného výrobného profilu priberá do výrobného programu aj nové, niekedy aj dočasné zákazky, ktorými uspokojuje potreby hlavného odberateľa podniku. Preto, aj pre kolísavé objemy objednávok hlavného výrobného programu spoločnosť musí zamestnávať aj niekoľko dočasných zamestnancov. Tých vyškoluje a používa na jednoduchšie pracovné úkony, často ich následne prepúšťa a po čase zamestnáva opakovane.

S dočasným zamestnávaním sa spája aj samostatný súbor regulačných predpisov. Ten sa ešte rozširuje v situáciách, keď sú daní dočasní zamestnanci mladiství. Medzi základné povinnosti Model s.r.o. aj ďalších podnikov, ktoré zamestnávajú tzv. dohodárov, patrí povinnosť uzavrieť dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, zabezpečiť minimálne mzdové podmienky vrátane povinných príplatkov, kontrolovať uplatňovanie odvodovej úľavy brigádnika u ďalšieho zamestnávateľa, započítať dohodárov k zamestnancom, na ktorých zamestnávateľ uhrádza koncesionárske poplatky, či povinnosť prihlasovať a odhlasovať. Pri mladistvých dočasných zamestnancov je modelová firma povinná spĺňať ďalšie desiatky regulačných povinností, ktoré sa týkajú hlavne ochrany ich zdravia a zdravého vývoja, či dodržiavania rešpektu k vynechávaniu ich zapájania do niektorých fyzicky a znalostne náročnejších pracovných úkonov.

Zamestnávanie cudzincov

Model s.r.o., podobne ako mnoho podobných výrobných podnikov, naráža neraz na problémy spojené s nedostatkom pracovnej sily. Aj ona sa preto rozhodla najímať pracovníkov taktiež zo zahraničia, a to vrátane pracovníkov z tretích krajín.

Modelová firma pre nutnosť naberat' zamestnancov z tretích krajín musela písomne nahlásiť úradu práce, sociálnych vecí a rodiny voľné pracovné miesta, „*ich počet a charakteristiku, a to najmenej 15 pracovných dní pred podaním žiadosti o Modrú kartu, najmenej 20*

pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, najmenej 15 pracovných dní pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel sezónneho zamestnania, najmenej 10 pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania ak sa vyžaduje povolenie na zamestnanie, alebo najmenej 5 pracovných dní pred podaním žiadosti o predĺženie povolenia na zamestnanie na účel sezónneho zamestnania.“

Ako predošlá pasáž ukazuje, so zamestnávaním cudzincov sa na Slovensku spája komplex rozsiahlych a neprehľadných či nejednoznačne napísaných regulačných povinností. Zamestnávateľ je podľa zákona povinný písomne informovať úrad práce, sociálnych vecí a rodiny o nástupe do zamestnania a o skončení zamestnania občana členského štátu Európskej únie, jeho rodinných príslušníkov a štátneho príslušníka tretej krajiny. Ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je držiteľom Modrej karty, túto povinnosť plní zamestnávateľ vo vzťahu k ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny. Pri všetkých ohlasovacích skupinách sú jasne dané prísne časové limity.

V prípade potreby je zamestnávateľ nútený taktiež žiadať o Modrú kartu pre zamestnanca. Firma má na starosti aj prehľad a vybavovanie povolení k pobytu na účel zamestnania pre pracovníka. Celý súbor ohlasovacích povinností sa prakticky opakuje aj pri skončení pracovného pomeru.

V prípade zamestnávania cudzinca je zamestnávateľ povinný tiež dbať aj na to, či sa mu podarilo nájsť adekvátne ubytovanie. „Pre štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého vyslal zamestnávateľ so sídlom v členskom štáte Európskej únie v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom ide o ubytovanie najmenej na obdobie vyslania, pre štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nepodlieha vízovej povinnosti, a ktorý bude zamestnaný na určené obdobie na účel jeho zaškolenia, najviac na šesť po sebe nasledujúcich

týždňov v kalendárnom roku.“ V prípade hľadania ubytovania pre zamestnancov však zákonné vymenovanie všetkých eventuálnych postupov nekončí, je rozsiahle a neprehľadné.

Prehnaná zodpovednosť za zahraničného pracovníka

Podmienku primeranosti ubytovania navyiac skúmajú kontrolné orgány, ktorými sú ministerstvo, ústredie a úrad práce, ktoré v zmysle novely dostali oprávnenie vstupovať kedykoľvek do priestorov, v ktorých je zabezpečené ubytovanie. Zákon navyiac zamestnávateľovi prikazuje v množstve prípadov aj finančný príspevok za presídlenie. Pre zamestnávateľa tak vzniká komplex povinností, pri ktorých je zaviazaný na dlhodobý vzťah so zamestnancom, bez ohľadu na to, či pracovník splní očakávanie, ktoré do neho firma vkladá.

Pre zamestnávateľa pracovníkov z tretích krajín navyiac vzniká povinnosť aj vo vzťahu k zamestnancovým rodinným príslušníkom. *„Zamestnávateľ, ktorý chce zamestnať štátneho príslušníka tretej krajiny s pobytovým preukazom, kde je uvedené „zlúčenie rodiny – oprávnenie pracovať“, môže túto osobu zamestnať bez ďalších náležitostí, avšak len v prípade, že tento pobyt jej bol udelený pred viac ako 12 mesiacmi. Ak neuplynulo ešte 12 mesiacov od udelenie pobytu, tak štátny príslušník tretej krajiny alebo zamestnávateľ musí požiadať o udelenie povolenia na zamestnanie. Voľné pracovné miesto musí byť nahlásené na príslušnom úrade práce aspoň po dobu 10 pracovných dní. Žiadosť o udelenie povolenia na zamestnanie musí byť podaná na formulári, ktorého vzor určí ústredie. V prípade niektorých krajín ide o neprijemné situácie, kedy zamestnávateľ s dobrým úmyslom voči zamestnancovi, aj opačne, podpíše pracovnú zmluvu s predstihom, avšak čakajú na úradné vysporiadanie dvoch krajín - domácej pre zamestnanca a domácej pre zamestnávateľa.“*

Problémy pre zamestnávateľa vznikajú aj v súvislosti s uznávaním kvalifikačných certifikátov a osvedčení o vzdelaní pracovníka. Tieto dokumenty potrebuje prekladať úradne overenými dokladmi, ktoré ho stoja ďalšie časové a finančné náklady.

Zamestnávateľ má desiatky regulačných povinností aj smerom k cudzineckej polícii, ktorej musí najmä ohlasovať okolnosti pobytu zamestnanca z cudziny. Ďalšou legislatívnou normou,

ktorá zasahuje do zamestnávateľových povinností v rámci správy agendy zamestnávania zahraničných zamestnancov je zákon o službách zamestnanosti.²⁶ Norma prikazuje, aby zamestnávateľ poznal odhadované množstvá požadovaných prác, charakter činností, ale aj to, ako dlho bude spolupráca trvať. Zamestnávateľ musí v súvislosti so zamestnávaním cudzincov taktiež informovať, ak štátny príslušník tretej krajiny, ktorému bolo udelené povolenie na zamestnanie alebo ktorý má udelený prechodný pobyt pre účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, nenastúpil do zamestnania.

Podnikateľ musí poskytovať písomne údaje na formulári, ktorého vzor určí ústredie, najneskôr do siedmich pracovných dní odo dňa nástupu do zamestnania a odo dňa skončenia zamestnania občana členského štátu Európskej únie, jeho rodinných príslušníkov a štátneho príslušníka tretej krajiny. Aj pri popise tejto regulačnej povinnosti je zrejmé, že ide o prehnane komplikované regulácie, ktoré od zamestnávania cudzincov podnik odrádzajú. Veľmi dlhý je však aj samotný zoznam povinností, ktoré musí cudzinec spĺňať, ak chce na Slovensku pracovať. Z danej kombinácie okolností tak vychádza zamestnávanie cudzincov, špeciálne tých z tretích krajín, ako jedna z najviac regulovaných fáz podnikania.

²⁶Zákon č. 5/2004 Z. z. (o službách zamestnanosti). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/5/>

Tabuľka 5 Regulačné povinnosti Model s.r.o. v spojitosti so Zákonníkom práce

Celkové nepriame regulačné náklady spojené so Zákonníkom práce v prípade modelovej firmy z príkladu v analýze sú vo výške 1 256 614 eur. Firma musela počas modelovaného roka splniť 164 regulačných povinností vyplývajúcich z tejto normy.

Zdroj: Vlastné spracovanie

GDPR

Aj na modelovú spoločnosť dopadli nové povinnosti týkajúce sa zákona o ochrane osobných údajov.²⁷ Zdanlivo jednoducho znejúci zákon v skutočnosti obsahuje v niektorých prípadoch až stovky regulačných povinností, ktoré musí podnikateľ splniť už počas jedného roka. Ako zamestnávateľa 170 ľudí, obchodníka a výrobcu podľa postupov chránených ochrannými známkami sa desiatky povinností týkajú aj Model s.r.o. Regulačné normy v prípade európskej smernice GDPR, ktorá sa v slovenskej legislatíve zmenila na súbor regulačných predpisov v oblasti ochrany osobných údajov, boli a aj v roku 2022 sú terčom kritiky zamestnávateľov hlavne pre výšku sankcií, ktoré v prípade porušenia niektorej z povinností hrozia.

Model s.r.o. sa s regulačnými pravidlami týkajúcimi sa ochrany osobných údajov stretla už v procese nábora zamestnancov. Osoby, s ktorých údajmi firma pracuje, museli vyjadriť k takýmto úkonom súhlas. Tento súhlas sa musel vyjadriť opakovane pre viaceré účely spracovania týchto údajov. Spoločnosť musí venovať pozornosť taktiež niekoľkým nejasne formulovaným povinnostiam, ako napr. dodržiavanie zásad minimalizácie uchovávaných dát, zásadu transparentnosti či spravodlivosti pri uchovávaných údajoch.

Medzi ďalšie povinnosti zamestnávateľa patrí aj vedenie záznamov o spracovateľských činnostiach, vykonať analýzu posúdenia vplyvu na ochranu osobných údajov známu pod skratkou DPIA či vypracovať a aktualizovať program vlastnej činnosti zameranej proti

²⁷Zákon č. 18/2018 Z. z. (o ochrane osobných údajov). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/>

legalizácii a financovaniu terorizmu tak, aby v predmetnom programe bola zohľadnená vlastná organizačná štruktúra a činnosť konkrétneho podnikateľa. Ďalšie povinnosti sa týkajú aj externého prostredia spoločnosti, keď firma musí vyznačiť kamerou a inými záznamovými zariadeniami strážené priestory alebo žiadať súhlas so spracovaním údajom od návštevníkov internetovej stránky.

3.5. Hroziaci zánik podnikania a iniciácia ozdravenia

Spoločnosť Model s.r.o. v modelovom príklade tohto dokumentu svoju existenciu nezvládla. Dopadlo na ňu niekoľko negatívnych faktorov, ktoré zapríčinili ohrozenie jej prevádzky. Prvým negatívnym faktorom z hľadiska regulačného zaťaženia, ktorý ovplyvňoval celý potenciál firmy i potenciál druhej šance jej štatutárov, bol záznam v Registri diskvalifikácií, do ktorého sa dostali pre omeškanie pri formálnom podaní návrhu na začatie konkurzu voči vlastnej firme.

Hoci ide o všeobecne nepríjemné konanie, regulácie na Slovensku nezohľadňujú možnosti a previnenia podnikateľa, naopak trestajú ho. Týka sa to aj konateľa, ktorý rovnako ako ďalší štatutári nesmie bezdôvodne odstúpiť zo svojej funkcie, a tým jednoducho poslať podnik do konkurzu. Ak do 60 dní nie je v obchodnom registri zapísaný nový konateľ, je osoba naposledy vykonávajúca funkciu jediného štatutárneho orgánu povinná podať návrh na zrušenie spoločnosti do 30 dní. Štatutár má taktiež povinnosť poskytovať súčinnosť aj po skončení funkcie, a to za obdobie, v ktorom vykonával túto funkciu.

Spoločnosť sa pokúsila zachrániť ozdravným procesom, v rámci ktorého chcela veriteľov presvedčiť o čiastočnom splatení dlhov a dospieť tak aspoň k čiastočnej záchrane. Už so samotným pokusom o vyvolanie reštrukturalizácie sa spájajú desiatky regulačných povinností, ktorými podnikateľ žiada o spustenie viacerých procesov, poskytuje súčinnosť a dokladá viaceré tvrdenia. Po tom, čo čaká na súdne rozhodnutie k povoleniu alebo zamietnutiu reštrukturalizácie, prichádza situácia, kedy v modelovom príklade tejto prípadovej štúdie súd zverejňuje svoje kladné rozhodnutie k žiadosti Model s.r.o.

v Obchodnom vestníku a veritelia spúšťajú proces prihlasovania svojich pohľadávok. Ani tu nesmie byť firma pasívna a musí aktívne overovať a schvaľovať toto prihlasovanie.

Po posúdení oprávnenosti pohľadávok, kde je firma nútená urobiť niekoľko reštrukturalizačným správcom prikázaných regulačných povinností, prichádza čas na schôdzu veriteľov, kde modelová firma splňuje niekoľko povinných procesných krokov, ktoré vedú k schváleniu, zamietnutiu alebo žiadosti o prepracovanie reštrukturalizačného plánu.

Od schválenia reštrukturalizačného plánu veriteľským výborom plynie lehota na schvaľovanie reštrukturalizačného plánu všetkými veriteľmi na schvaľovacej schôdzi. Na záver musí plán schváliť definitívne súd. Celý proces si tak na základe požiadaviek zákona o konkurze a reštrukturalizácii²⁸ od firmy ako je Model s.r.o. vyžaduje splnenie desiatok až stoviek regulačných povinností.

3.6. Zhrnutie regulačného zaťaženia Model s.r.o.

Modelová spoločnosť tejto prípadovej štúdie narazila počas modelovaného účtovného roka na sériu regulačných povinností, ktoré sa týkali viacerých životných situácií. Modelovaný príklad na jednej strane vynecháva niektoré špecifické povinnosti a situácie, pri ktorých dochádza k nútenému opakovanému plneniu regulačných povinností. Na strane druhej však v modelovanom roku popisuje regulačné povinnosti týkajúce sa vzniku subjektu i s jeho ozdravením. Ide o regulačné povinnosti, ktoré sa za bežných okolností nezvyknú opakovať každoročne.

Takýto postup bol zvolený v záujme zachovania objektívnej miery regulačného zaťaženia. Časť eventuálnych opakovaných povinností z praxe nie je započítaná, naopak započítané sú jednorazové súbory regulačných povinností týkajúcich sa vzniku a zániku podnikania.

²⁸Zákon č. 7/2005 Z. z. (o konkurze a reštrukturalizácii). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/7/>

Priemerný hodinový náklad spoločnosti vynaložený na plnenie regulačnej povinnosti je 5,35 hodiny. Spoločnosť sa počas modelovaného roka stretla s nutnosťou splnenia 945 regulačných povinností.

Pri priemernej hodinovej mzde zamestnanca na úrovni 7,3 eura tak nepriame časové náklady spoločnosti vynaložené na splnenie regulačných povinností dosahujú úroveň **1 547 650 eur**. V rámci poplatkových nákladov, poplatky spojené s plnením regulačných povinností vyšli modelovú spoločnosť Model s.r.o. na **18 462 eur**.

Tabuľka 6 Celkové regulačné zaťaženie modelovej spoločnosti

Celkové regulačné náklady	1 566 112 eur
Nepriame regulačné náklady	1 547 650 eur
Poplatkové regulačné náklady	18 462 eur
Počet regulačných povinností	945

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z hľadiska poplatkov boli pre modelovú firmu najnákladnejšie povinnosti spojené so založením spoločnosti, spustením prevádzky a hlavne zamestnaneckou agendou. Z hľadiska nepriamych regulačných nákladov boli najnáročnejšie povinnosti typu *“Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie, Vypracovanie dokumentu/správy, Žiadosť/návrh, Evidencia, vedenie dokumentácie a overenie súladu.”*

V reálnej praxi by bolo k výpočtu regulačných nákladov firmy nutné započítať aj náklady na externé služby, napr. inšpektorov, poradenstvo v BOZP či agentúr zamestnávania.

4. POPIS A KALKULÁCIA REGULAČNÉHO ZAŤAŽENIA V JEDNOTLIVÝCH MESIACHOCH

Akýkoľvek podnikateľský subjekt na Slovensku musí počas svojej činnosti spĺňať desiatky až stovky regulačných povinností ročne. Týka sa to každého podniku či podnikateľa v jednej osobe. Veľké súbory regulačných povinností spĺňa každý z nich – nezávisle od veľkosti či právnej formy. Početnosť a náročnosť regulačných povinností sa však odlišuje podľa toho, či je podnikateľ zamestnávateľ, aké obchodné činnosti vyvíja či aký je jeho obor podnikania. Manažmenty firiem roky spoliehali na spĺňanie regulačných povinností účtovníckymi expertmi či oddeleniami. To preto, že veľká časť agendy spĺňania regulačných povinností je historicky spojená so spĺňaním povinností súvisiacich s daňami, odvodmi, poistením a mzdovým účtovníctvom všeobecne.

Značná časť regulačného zaťaženia sa však postupom času vyformovala taktiež v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, kde si podnikatelia často vypomáhajú externými poradcami a konzultantmi. Hlavne po vstupe do Európskej únie došlo pre neraz rigidný prístup slovenských tvorcov legislatívy a v dôsledku tzv. goldplatingu k prehnane prísne a komplikovane transponovaným európskym smerniciam do slovenskej legislatívy. Prinieslo to nové zoznamy regulačných povinností v oblastiach ako ochrana životného prostredia, ochrana osobných údajov či ochrana spotrebiteľa.

To zasiahlo aj do zaužívaného kalendára spĺňania regulačných povinností každého podniku. Do stereotypných a zaužívaných postupov súvisiacich s regulačnými povinnosťami zasiahli nové a špecifické povinnosti, ktoré zmenili početnosť a distribúciu úkonov súvisiacich s reguláciou do jednotlivých kalendárnych mesiacov roka. Prvé regulačné povinnosti musí podnikateľ spĺňať hneď pri zakladaní podnikateľského subjektu a po vzniku podnikania. Pri zakladaní prevádzkarne a schvaľovaní prevádzky čaká každý podnik množstvo ohlasovacích povinností, certifikácie a schvaľovania zo strany orgánov verejnej správy na viacerých úrovniach.

Pre výrobné podniky v období prevádzky pribúdajú povinnosti so správou odpadov, ochranou životného prostredia, ale hlavne zamestnaneckou agendou, ktorá z hľadiska regulácie podnikanie zaťažuje výraznou mierou. Tá na seba viaže až stovky regulačných povinností ročne, napr. len na daňovo-odvodové ohlasovacie a registračné povinnosti pripadá až viac ako 300 úkonov podnikateľa súvisiacich s regulačným zaťažením na jedného zamestnanca ročne.

Frekvencia regulačných povinností

Kalendár regulačných povinností podnikateľa tvoria úkony s rôznym časovým nákladom a frekvenciou plnenia. Niektoré sa opakujú každý mesiac, iné je podnikateľ povinný splniť napr. iba raz ročne. Modelovaný príklad popísaný v tejto štúdií narazil na regulačné povinnosti všetkých typov frekvencií.

Tabuľka 7 Frekvencia regulačných povinností používaná v regulačných predpisoch SR

Priebežne – regulačná povinnosť sa opakuje, ale v nepravidelnom intervale
Ročne – regulačnú povinnosť je potrebné splniť raz ročne
Poľročne – regulačná povinnosť sa opakuje po 6 mesiacoch
3-krát do roka – regulačná povinnosť sa opakovane splňuje po 4 mesiacoch
Štvrťročne – regulačnú povinnosť je potrebné splniť každý kvartál
Mesačne – regulačná povinnosť sa spĺňa každý kalendárny mesiac do istého hraničného termínu
Dvojročne – regulačná povinnosť sa spĺňa každé dva roky
Trojročne – regulačná povinnosť sa spĺňa každé tri roky
Štvorročne – regulačná povinnosť sa spĺňa každé štyri roky
Päťročne – regulačná povinnosť sa spĺňa každých päť rokov
Jednorazovo – jednorazové regulačné povinnosti, typicky pri začiatku alebo konci podnikania

Zdroj: Vlastné spracovanie

Početnosť regulačných nariadení dokumentujú okrem vyhlášok a nariadení aj desiatky zákonov prikazujúce dodržiavanie regulačných povinností. Mohutný dopad možno vidieť

napr. pri zákonoch týkajúcich sa ochrany životného prostredia - tu je zrejme najrozšírenejšia starosť o správu odpadov.

Priemyselným podnikom však pripadá do gescie tiež sledovanie ďalších regulačných nariadení týkajúcich sa ochrany ovzdušia, vody či prostredia pre isté druhy biotopov a okolité obyvateľstvo. Na princípe ochrany životného prostredia sa zhoduje väčšina podnikateľských subjektov. Problémom z hľadiska regulačného zaťaženia však často býva neprehľadnosť a komplikovanosť príslušných regulačných nariadení.

Z hľadiska charakteru regulácií podľa formy podnikania možno zrejme najvýraznejšie odlišnosti vidieť pri reguláciách týkajúcich sa finančného režimu spoločností s ručením obmedzeným a akciových spoločností.

Akciová spoločnosť je povinná dodržiavať množstvo regulačných nariadení súvisiacich s rozhodovacími orgánmi firmy hlasujúcimi o hlavných podnikateľských aktivitách a so spravovaním finančných operácií. Samostatnou kapitolou sú pritom prevody kapitálu či vyplácanie podielov na zisku.

Pre komplexnosť, zložitnosť a rôznorodosť regulačných predpisov na Slovensku je prakticky nevyhnutnosťou pracovať so skupinami externých odborníkov - či už v účtovníctve, odpadovom hospodárstve, ochrane životného prostredia, či školiteľstve, a to profesijnom aj tom týkajúcim sa BOZP. Analýza sleduje najpočetnejšie regulácie, ale aj niektoré regulácie typické pre špecifiká vyplývajúce z jednotlivých oborov podnikania modelovej firmy či jej právnej formy a zázemia.

4.1. Regulačné zaťaženie modelovej firmy v jednotlivých fázach roka

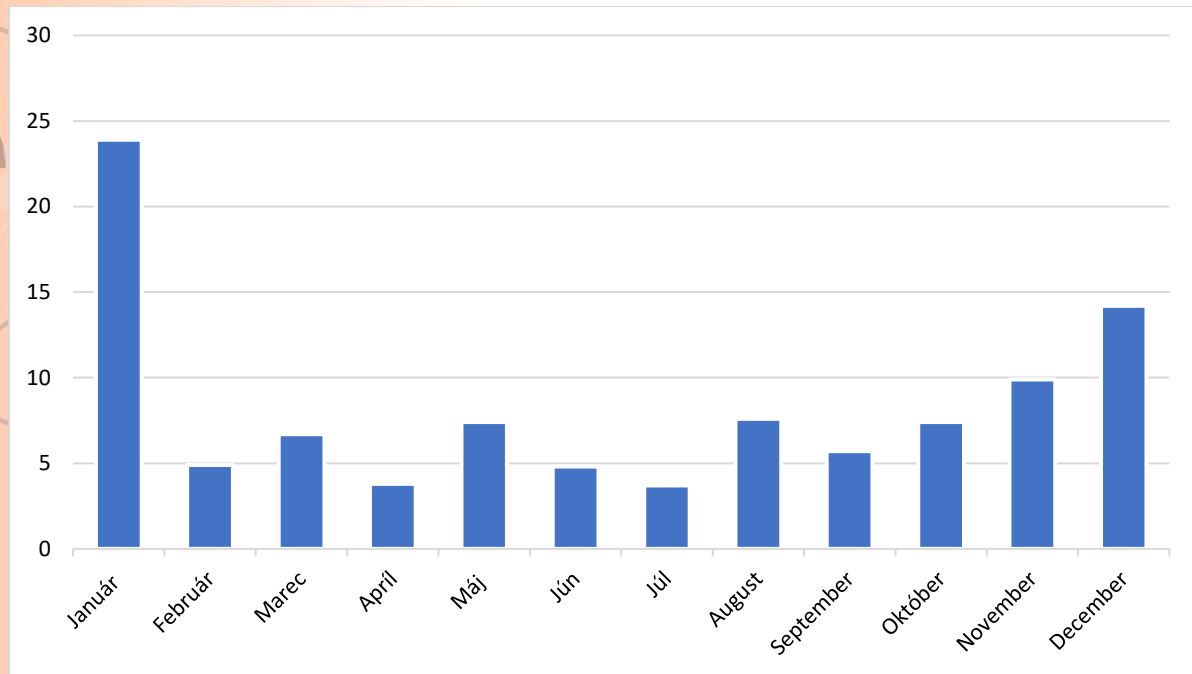
Analýza vo forme prípadovej štúdie sleduje početnosť regulačných povinností modelovej firmy Model s.r.o. aj za jednotlivé kalendárne mesiace modelovaného roka. Vzhľadom k hypotetickej situácii, ktorá bola ilustrovaná, zakladala a začínala svoje podnikanie v prvých mesiacoch roka. Naopak na konci kalendárneho roka riešila regulačné povinnosti spojené

s tým, že žiadala o schválenie reštrukturalizácie. Pri reštrukturalizačnom procese je taktiež dobré poznamenať, že pri súčasne uplatňovaných časových parametroch tohto procesu, ako ho pozná podnikateľské prostredie z praxe, nie je bežné, aby sa celý proces popísaný v modelovanej situácii stihol počas jednej fázy jedného kalendárneho roka.

Početnosť regulačných povinností v daných fázach roka to ovplyvnilo v zmysle zvýšenia celkového počtu. Pri predpoklade, že by v nasledujúcich rokoch nenastali závažné externality, by bol počet povinností v daných mesiacoch o niečo nižší.

Pri výsledkoch analýzy regulačného zaťaženia Model s.r.o. v jednotlivých fázach je okrem mimoriadnych okolností súvisiacich so zakladaním podniku a žiadosťou o reštrukturalizáciu nevyhnutné mať na pamäti aj relatívnu obvyklosť životného cyklu modelovanej firmy – teda to, že sa nestretla s množstvom nečakaných externých faktorov či životných situácií, ktoré by výrazne zmenili obvyklý stereotyp spĺňania regulačných povinností podnikateľa na Slovensku. V praxi sa regulačné zaťaženie v niektorých mesiacoch odlišuje podľa charakteru činnosti, oboru podnikania, právnej formy či ďalších parametrov konkrétneho podniku.

Graf 1 Regulačné zaťaženie Model s.r.o. v jednotlivých kalendárnych mesiacoch (percentuálne vyjadrenie)



Zdroj: Vlastné spracovanie

Z analyzovaných dát vyplýva, že najviac regulačných povinností musela modelová firma splniť v prvom a poslednom kalendárnom mesiaci. Čo sa týka mimoriadnych a jednorazových regulačných povinností, je badateľný nárast počtu regulačných povinností v mesiacoch január, november a december. Tieto povinnosti sú spôsobené zakladaním podniku, zakladaním prevádzkarne a žiadosťou o reštrukturalizáciu modelovej firmy v daných mesiacoch.

Pokiaľ ide o pravidelne sa opakujúce regulačné povinnosti, ktoré musela modelová firma spĺňať v pravidelnej frekvencii aspoň raz ročne, je vidieť vyššie počty povinností v štvrtročných hraničných mesiacoch. Je to vyvolané tým, že významná časť regulačných povinností musel modelový podnik splniť každý štvrtrok.

Január

Model s.r.o. ako modelová firma vzniká v hypotetickej situácii v úvode kalendárneho roka. To ovplyvňuje aj početnosť regulačných povinností, ktoré v danej fáze kalendárneho roka musela splniť. Z celkovo 226 regulačných povinností sa veľká časť týkala zakladania spoločnosti a príprav potrebných pre zakladanie prevádzkarne.

Pre prvý kalendárny mesiac boli pre modelovú firmu typické povinnosti vypracovania dokumentácie, overovania podpisov či oficiálnych dokumentov a opakované podávanie žiadostí. To sa následne spájalo s opakovanou nutnosťou overovania súladu. S januárom sa pre Model s.r.o. spája aj rozsiahly súbor ohlasovacích povinností vyplývajúcich zo živnostenského zákona, zápisu do obchodného registra či zdravotnej a Sociálnej poisťovne.

So štartom podnikania sa spájali aj početné povinnosti komunikácie, ohlasovania a registrácie údajov firmy do viacerých databáz, pričom najvýznamnejšie boli registračné povinnosti na daňovom úrade. S registráciou k daňovým povinnostiam dochádza taktiež k prvému výkazníctvu spojenému s úhradou kľúčových daňových nákladov. Pre stredne veľkú firmu to do ďalších mesiacov znamená aj spustenie priebežných ohlasovacích povinností o obchodných operáciách a výsledkoch firmy.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 1. kalendárnom mesiaci: 226

Február

Modelová firma vo februári spĺňa časť povinností pochádzajúcich ešte z prvého kalendárneho mesiaca. Ide o regulačné povinnosti vyplývajúce zo záverečnej fázy zakladateľského procesu firmy – napr. ohlasovanie oborov činnosti a dokladanie príslušných dokumentov o oprávnenosti registrácie týchto predmetov podnikania. Z hľadiska daní a odvodov spoločnosť začína spĺňať prvé povinnosti súvisiace s rozvojom zamestnaneckej agendy.

Pri zamestnancoch ide o ohlasovacie povinnosti, ale aj agendu týkajúcu sa ochrany osobných údajov. Niekoľko povinností sa týka už samotných náborových procesov, ďalšie povinnosti sa viažu napr. na preškolenie a preskúšanie kľúčových zamestnancov.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 2. kalendárnom mesiaci: 46

Marec

Zamestnanecká agenda vytvára v treťom kalendárnom mesiaci životného cyklu Model s.r.o. významnú časť regulačného zaťaženia. Okrem vzdelávania vybraných skupín zamestnancov firma spĺňa daňovo-odvodové povinnosti či ohlasovacie povinnosti spojené so zamestnávaním cudzincov. Zaťaženie je vytvárané aj tým, že sa pre zamestnancov pripravuje zázemie alebo tým, že sa pre nich začínajú povinnosti poskytovania informácií a overovania súladu v súvislosti so súborom rozsiahlych regulačných povinností vyplývajúcich z bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

Modelová firma v treťom kalendárnom mesiaci spustila fyzické úpravy a povoľovacie procesy týkajúce sa založenia prevádzkarne. Tu prichádza najviac povinností typu overenia súladu, ohlasovania, vypracovania dokumentov a podávania žiadostí na inštitúcie verejnej správy na viacerých úrovniach.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 3. kalendárnom mesiaci: 63

Apríl

S dotiahnutím povinností týkajúcich sa schvaľovania prevádzky súvisí aj časť povinností modelovej firmy vo štvrtom mesiaci. Firma potrebovala niekoľko povolení na regionálnej i štátnej úrovni. Schvaľovanie bolo nevyhnutné nielen pre samotné fyzické komponenty, areál či budovy prevádzky, ale aj infraštruktúrne body – ako napr. pripojenie na vodovod, plynovod, produktovody a elektrickú sieť.

Verejné inštitúcie museli udeliť súhlas aj pre prijatie niektorých nevyhnutných interných dokumentov spoločnosti alebo dokumentov, ktoré je firma pripravená poskytnúť externým

aktérom pre krízové scenáre – napr. teoretické podklady postupov pri požiari. Schvaľovanie sa však týka napr. aj prevádzkového režimu, kde musia byť vopred definované viaceré parametre vplyvajúce napr. na kvalitu ovzdušia či odpadové hospodárstvo.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 4. kalendárnom mesiaci: 36

Máj

Povinnosti vypracovať dokumenty, podávať žiadosti, overovať súlad a ohlasovať dominujú regulačnému zaťaženiu modelovej firmy aj v 5. kalendárnom mesiaci. Spoločnosť musela spĺňať povinnosti týkajúce sa nutnosti sledovania a ohlasovania produkčných parametrov, ako napr. vyrobené emisie, hlučnosť vyvolaná výrobným procesom, ale aj skladované materiály či produkované odpady istých kategórií.

Proces prevádzky a hlavnej životnej fázy firmy sa podpísal aj pod vyšší počet evidenčných a ohlasovacích povinností či povinností overenia súladu v zamestnaneckej agende. Pri práci so zamestnancami, ale aj pri samotnej produkcii začala firma spĺňať regulačné povinnosti predpísané zákonom o ochrane osobných údajov a zákonom o ochrane spotrebiteľa.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 5. kalendárnom mesiaci: 70

Jún

Začiatok leta znamená pre modelovú firmu pomerne pokojnejšie obdobie z hľadiska regulačných povinností. V danom kalendárnom mesiaci v modeli dominovali ohlasovacie a evidenčné povinnosti súvisiace napr. s podávaním prehľadov o účtovných záznamoch daňovému úradu alebo s úhradou štvrtročných preddavkov k dani z motorových vozidiel a ďalších.

S príchodom leta vznikli aj nové povinnosti týkajúce sa náborových procesov brigádnikov. Zamestnávateľ v oblasti dočasného zamestnávania dodržiava viaceré predpisy platné už od samotného náborového procesu.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 6. kalendárnom mesiaci: 45

Júl

Pomerne miernejšie regulačné zaťaženie počas letných mesiacov potvrdzuje aj počet regulačných povinností, ktoré modelová firma musela splniť v 7. kalendárnom mesiaci. Spoločnosť naďalej spĺňala evidenčné a ohlasovacie povinnosti, z ktorých väčšina sa opakuje každý mesiac. Pri ohlasovacích povinnostiach pribudli niektoré vykazovania spojené s uzatvoreným predošlým štvrtrokom – napr. povinnosť podať súhrnný výkaz za kalendárny štvrtrok k dani z pridanej hodnoty a ďalších daní.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 7. kalendárnom mesiaci: 35

August

Modelová spoločnosť na konci leta zopakovala obvyklé a pravidelné ohlasovacie povinnosti v oblasti výkazníctva. Nové povinnosti jej pribudli v súvislosti s tým, že začala svoje vedľajšie produktové portfólio ponúkať aj ako predajca koncovému zákazníkovi prostredníctvom internetovej stránky. Prinieslo to nové povinnosti v oblasti ochrany spotrebiteľa, ochrany osobných údajov, ale aj ohlasovacie povinnosti v súvislosti s obchodnými úkonmi a prijímaním tržieb od koncového zákazníka.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 8. kalendárnom mesiaci: 72

September

Model s.r.o. v septembri medzi zamestnancov prijala aj pracovníkov so zdravotným znevýhodnením, čo podobne ako pri zamestnávaní dočasných zamestnancov a mladistvých dočasných zamestnancov prinieslo nové súbory regulačných povinností, ktoré musela splniť. Ohlasovacie či evidenčné úkony si vyžiadali hlavne štvrtročné úhrady preddavkov na viac typov daní.

Okrem ohlásenia, evidencie či zabezpečenia súčinnosti musela spoločnosť v súvislosti s daňovo-odvodovou agendou splniť povinnosti poskytovania dokumentov či potvrdení v rámci informačných povinností voči zamestnancom. V prípade zamestnancov pracujúcich na živnosť totiž niektorí podávali daňové priznania.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 9. kalendárnom mesiaci: 54

Október

10. kalendárny mesiac životného cyklu modelovej spoločnosti priniesol rozpoznateľný nárast regulačných povinností. Okrem opakovaných evidenčných a ohlasovacích úkonov spojených s prípravou dokumentov k štvrťročným výkazom viacerých daní pribudli povinnosti týkajúce sa finančných problémov firmy. Spoločnosť totiž pripravila žiadosť o súdnu ochranu pred veriteľmi ako predprípravu žiadosti o schválenie reštrukturalizácie. Ide hlavne o prípravu súvisiacich dokumentov, ktoré je nutné overiť a nechať úradne schváliť. Prísnejšie povinnosti sa týkajú aj evidencie finančných operácií, na ktoré v rámci ochrany súd uvažuje nové povinnosti.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 10. kalendárnom mesiaci: 70

November

V novembri došlo k navýšeniu regulačného zaťaženia spoločnosti aj v súvislosti s čiastočným energetickým spracovaním odpadu, ktoré začalo v prevádzke fungovať. Vyžiadalo si to frekventovanú súčinnosť s Regionálnym úradom verejného zdravotníctva, miestnymi aj ďalšími štátnymi inštitúciami. Novými povinnosťami boli s tým súvisiace evidenčné povinnosti týkajúce sa monitoringu faktorov ovplyvňujúcich životné prostredie a na to naviazané ohlasovacie povinnosti.

Podobné navýšenie počtu regulačných povinností prinieslo aj nutné spracovanie odpadov klasifikovaných ako nebezpečné. Spoločnosť musela niektoré nahromadené druhy špeciálnych druhov odpadov vyskladniť do na to určených priestorov a podľa noriem

zlikvidovať. Celé to prebiehalo pod dohľadom a so súhlasmi viacerých verejných inštitúcií a certifikovaných špecialistov.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 11. kalendárnom mesiaci: 94

December

V 12. kalendárnom mesiaci modelovaného životného cyklu Model s.r.o. vrcholia regulačné povinnosti súvisiace s tým, že firma žiadala o reštrukturalizáciu. V rámci súvisiacich povinností musí získať niekoľko úradných a súdnych povolení či potvrdení. Poskytuje preto súčinnosť, eviduje, archivuje a ohlasuje údaje. Tieto povinnosti bude spoločnosť povinná splňovať aj v nasledujúcich mesiacoch, ktoré sa do modelovaného kalendárneho roka nevošli. Na druhej strane je potrebné povedať, že ide o jednorazové povinnosti. Pre objektívne hodnotenie ročného regulačného zaťaženia firmy je teda vhodné započítanie len príslušnej časti regulačných povinností za mesiac december.

K pravidelne opakovaným regulačným povinnostiam pribudli taktiež prípravy dokumentov a ich overovanie v súvislosti s výkazovými povnosťami vo vzťahu k interným auditom. Tie bola firma povinná pripraviť pre posúdenie funkčnosti vnútorných smerníc a postupov pre bezpečnosť a ochranu práce a zdravia na pracovisku, ochranu životného prostredia či ochranu osobných údajov.

Počet regulačných povinností Model s.r.o. v 12. kalendárnom mesiaci: 134

MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE

Analýza vo forme prípadovej štúdie potvrdila, že niektoré oblasti podnikania na Slovensku zaťažuje prehnane prísna regulácia. Dokument zvolil v snahe urobiť čo najvyváženejší a najobjektívnejší obraz o regulačnom zaťažení konkrétneho podniku modelovanie ročného regulačného zaťaženia na príklade stredne veľkej spoločnosti s ručením obmedzeným. Jej ďalšie vlastnosti boli modelované tak, aby šlo o typ podniku, ktorý je v slovenskom hospodárstve rozšírený.

Modelovanie sledovalo regulačné povinnosti, ktoré musela firma splniť počas jedného roka. V snahe ilustrovať aj regulačnú záťaž začiatku podnikania a konkurzu či reštrukturalizácie, vychádza hypotéza modelovanej firmy z teoretickej situácie, že vznik podniku aj reštrukturalizáciu absolvovala v rámci jedného roka. Aby nedošlo k skresleným výsledkom v porovnaní s reálnou praxou sa však do modelu nekladali nezvyčajné fázy podnikania, ale hlavne tie, s ktorými sa stretáva väčšina slovenských podnikateľských subjektov.

Modelová firma prechádza zakladateľskými procesmi, prípravou prevádzkarne, náborom zamestnancov a spustením prevádzky. V poslednej fáze podnikania narazila na hypotetické finančné problémy a obchodné výpadky, ktoré ju donútili žiadať veriteľov a súd o schválenie reštrukturalizácie. Aby bol dokument objektívny a nevyvolal dojem, že sa doň zámerne vnášajú zmienky o nadbytočných regulačných povinnostiach, vychádza model z hypotézy neustále kladných rozhodnutí úradov či iných inštitúcií. V modeli preto nie sú započítavané opakovane vynakladané regulačné náklady napr. na opätovne podávané dokumenty z dôvodu opravy alebo sankcie za porušenie a nesplnenie regulačných povinností. Kalkulované regulačné náklady a metodika ich výpočtu sú nastavené podľa slovenských a medzinárodných štandardov priblížených v druhej kapitole.

Modelovaná spoločnosť naráža počas roka na stovky regulačných povinností. Najviac sa ich týka povinností charakterizovaných ako *“Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie,*

Vypracovanie dokumentu/správy, Žiadosť/návrh, Evidencia, vedenie dokumentácie a overenie súladu.“

Ako popisuje prvá časť prípadovej štúdie, hlavnými zákonmi, ktoré zohrávajú v regulačnom zaťažení modelovej firmy najvýraznejšiu úlohu sú zákony týkajúce sa bezpečnosti a ochrany práce, Zákonník práce, zákon o obchodnom registri, živnostenský zákon, zákon o ochrane osobných údajov, zákon o ochrane spotrebiteľa, zákon o archívoch a registratúrach.

Ako z modelovaných životných situácií podniku popísaných v tretej kapitole vyplýva, problémom je aj neprehľadnosť regulačného rámca. Súbor zákonov predpisujúcich regulačné povinnosti podnikateľov je príliš široký a nejednotný. Pre mnoho podnikateľov je priam nemožné poznať všetky regulačné povinnosti. Sú preto nútení spolupracovať s externými expertmi na jednotlivé oblasti. Aj náklady na tieto dodávateľské služby je možné považovať za regulačné náklady podniku, avšak metodológia tejto analýzy ich nezapočítava. Aj keď podnik pozná všetky regulačné povinnosti alebo mu ich správne definuje spolupracujúci odborník, často naráža na problém nejasnosti. Tá spočíva napr. v nejasne definovaných regulačných povinnostiach, kde napr. neraz nie je jasné, čo sa považuje za splnenie danej regulačnej povinnosti.

Nepriamo s tým súvisí taktiež ďalší problém spojený s prehnanou reguláciou niektorých oblastí – príliš vysokým a komplikovaným sankčným mechanizmom. Pokuty nemajú zjednotení sadzovník, nie je jasné, kto a akou formou ich vyrubuje. Neprimeraná je často i výška daných sankcií, ktoré hrozia aj pri nesplnení zdanlivo jednoduchých regulačných povinností.

Metodika použitá v tomto dokumente sleduje nepriame i priame regulačné náklady. Vychádzajúc z obvyklých postupov používaných OECD, ale aj Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky prepočítava náklady vynakladané na mzdy zamestnancov, ktoré sú viazané na čas, ktorý títo zamestnanci strávili pri splňovaní regulačných povinností. Tento čas je pri niektorých regulačných povinnostiach násobený počtom zamestnancov – keďže podnik

musí danú regulačnú povinnosť splniť opakovane zvlášť za každého zo zamestnancov. K týmto nepriamym regulačným nákladom je pripočítaná súhrnná suma regulačných poplatkových nákladov, teda poplatkov, ktoré podnik počas jedného roka uhradil v súvislosti s plnením regulačných povinností.

Modelová firma počas 12 kalendárnych mesiacov, v ktorých samostatná intenzita regulácie za jednotlivé mesiace je popísaná v kapitole 4, narazila na 945 regulačných povinností. Hypotetický modelovaný príklad jednej firmy tak ukázal, že v kalkulovaných regulačných nákladoch musela firma uhradiť za jeden rok 1 566 112 eur. Aj pre stredne veľký výrobný podnik to predstavuje citeľnú záťaž firemného rozpočtu a náklady, ktoré mohli byť použité napr. na investície.

Je pritom nutné opätovne dodať, že prípadová štúdia nezapočítavala regulačné náklady podniku v súvislosti s externými službami nutnými pre splnenie regulačných povinností (napr. experti na BOZP, školenia zamestnancov) či náklady na nákup materiálu súvisiaceho so spĺňaním regulačných povinností – informačné plagáty, kancelársky papier, tlačiarenské tonery, pokladničné zariadenia a pod.

Výsledkom prípadovej štúdie je potvrdenie prehnanej regulácie podnikania na Slovensku. Aj v jednoduchej forme podnikania hrajú regulačné povinnosti časovú i finančnú záťaž, ktorá brzdí rozvoj podnikania. Veľká časť popísaných regulačných povinností sa týka aj malých podnikateľov. Naopak veľká časť veľkých podnikov naráža na ďalšie regulačné povinnosti, ktoré nie sú v analýze popísané. V celom podnikateľskom prostredí môže regulačné zaťaženie podnikania odrádzať aj od samotného vzniku podniku, investícií, expanzie či vývoja a inovácií.

ZÁVER

Regulačné zaťaženie podnikateľského prostredia patrí na Slovensku k najvýraznejším bariéram rozvoja podnikania, inovácií a hospodárskeho rastu všeobecne.

Obmedzenia, príkazy, zákazy a povinnosti podnikateľov, ktoré sú neraz zaťažené aj poplatkovou povinnosťou, tvoria komplex regulácie, ktorý patrí k najčastejším príčinám, pre ktoré sa podnikatelia rozhodnú neučiniť na slovenskom území investície. Uvádzajú to pravidelne v prieskumoch nielen zamestnávateľa zo zahraničia, ale aj tí domáci.

Konkurencieschopnosť slovenského podnikateľského sektora pre regulačné zaťaženie v globálnom meradle nedobíha trendy z úspešných krajín, ale naopak zaostáva za svojimi potenciálnymi možnosťami, a to aj pre stále rastúce regulačné a poplatkové zaťaženie podnikania.

Podľa údajov zbieraných OECD, rovnako ako Republikovou úniou zamestnávateľov, došlo od roku 2007 k neustálemu rastu regulačného zaťaženia. Tento trend sa pri medziročných porovnávaníach doposiaľ nezastavil. Navzdory štátnemu apelu na dereguláciu podnikateľského prostredia a snahe o uplatnenie princípov „one in – one out“ a „one in – two out“ pôsobí regulačné prostredie na Slovensku stále skostnateľo a prehnane rigidne.

Problém spočíva v prehnanej snahe štátu zasahovať do slobodného podnikania a v tom, že na podnikateľský sektor hľadí ako na zdroj príjmov. Jednou z príčin nežiaduceho stavu a nárastu regulačného zaťaženia je aj legislatívny proces. Jeho systematickosť je neraz podkopávaná nepredvídateľnými návrhmi zákonov, často spojenými s obchádzaniami pravidiel pre tvorbu zákonov v parlamente.

Na dereguláciu podnikateľského prostredia vyzývajú nielen zamestnávateľa a ekonómovia pôsobiaci v štátnych inštitúciách, ale aj Európska komisia. Politika Európskej únie založená na hospodárskom raste jednotného trhu od členských štátov chce, aby každý nový návrh

legislatívy zároveň obsahoval aj návrh na odstránenie regulácie na inom mieste v tej istej oblasti podnikania.

Či a ako sa ciele odstraňovať reguláciu podnikateľského prostredia darí naplňať, skúma okrem iného aj táto analýza. Na príklade modelovej firmy ilustruje to, s akými všetkými bežnými i menej bežnými regulačnými povinnosťami sa slovenský podnikateľ počas roka i počas jednotlivých kalendárnych mesiacov stretáva.

Ako z prípadovej štúdie vyplýva, napriek drobným zlepšeniam stále pretrvávajú veľmi rozsiahla regulácia niektorých oblastí podnikania. To negatívne ovplyvňuje kapacitné možnosti podniku i prípadné ambície podniku pre expanziu. Zlým výsledkom je potvrdenie, že najviac regulačne zaťažené oblasti podnikania – v prípade modelovej firmy hlavne BOZP, zamestnávanie a ochrana zamestnanca, spotrebiteľa či ich údajov – ostávajú v porovnaní s predošlými rokmi z hľadiska regulácií nezmenené.

Kvantifikovanie a sledovanie regulačného zaťaženia modelovej firmy v priebehu roka potvrdzuje, že navzdory snahám a politickým deregulačným krokom regulácia podnikateľského prostredia na niektorých miestach ostáva stále prehnane vysoká. Regulačné náklady malého a stredného podniku v sumách stoviek tisíc až miliónov eur je prehnane vysokým bremenom odrádzajúcim od podnikateľských aktivít. Zdanlivé a prospešné deregulačné kroky štátu preto stále ostávajú v tieni neriešenia niektorých najvýraznejších problémov prehnanej regulácie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

1. Elektronická zbierka zákonov:

Obchodný zákonník. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/513/>

Zákon č. 530/2003 Z. z. (o obchodnom registri). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/530/>

Zákon č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/455/20160101>

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/>

Zákon č. 102/2014 Z. z. (o ochrane spotrebiteľa). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/102/>

Zákon č. 347/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/347/>

Zákon č. 79/2015 Z. z. (o odpadoch). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/79/20170101>

Zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1995/145/20150102.html>

Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/314/>

Zákon NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/543/>

Zákon č. 5/2004 Z. z. (o službách zamestnanosti). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/5/>

Zákon č. 137/2010 Z. z. (o ovzduší). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/137/>

Zákon č. 18/2018 Z. z. (o ochrane osobných údajov). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/>

Zákon č. 7/2005 Z. z. (o konkurze a reštrukturalizácii). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/7/>

Zákon č. 102/2014 Z. z. (o ochrane spotrebiteľa). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/102/>

Zákon č. 18/2018 Z. z. (o ochrane osobných údajov). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/>

Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/395/20151101.html>

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/>

Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/124/>

2. Internetové zdroje a iné príspevky:

OECD (2012). ODPORÚČANIA RADY OECD PRE REGULAČNÚ POLITIKU A VLÁDNUTIE. Dostupné na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/OECD-Recommendation-Regulatory-Policy-and-Governance-Slovak.pdf>

European Commission. Better regulation: guidelines and toolbox. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

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

Slovak Business Agency (2015). Podmienky podnikania a zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín na Slovensku. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/sumarna_sprava_z_prieskumov.pdf

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

Finančná správa Slovenskej republiky. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/podnikatelia/dane/ekasa/erp>

Sociálna poisťovňa. Dostupné na: <https://www.socpoist.sk/2075-menu/55359s>
<https://www.socpoist.sk/aktuality-pocet-dohodarov-v-novembri--pred-vianocami--klesol/1794s68090c?>

MHSR. Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov. Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika?csrc=10081413870479019740>

MHSR. Kalkulačka nákladov podnikateľského prostredia (aktuálna verzia: 31. 03. 2022). Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/wi36qvfk.xlsx?csrc=10081413870479019740>

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky. Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/zivotne-situacie-podnikatelov>

<https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/lepsia-regulacia/opatrenia/spravy-o-stave-podnikatelskeho-prostredia-v-sr>

<https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/lepsia-regulacia/regulacne-zatazenie>

<https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/lepsia-regulacia/regulacne-zatazenie/znizovanie-administrativneho-zatazenia-v-sr>

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Dostupné na:

<https://www.enviroportal.sk/podnikatel/odpad/povinnosti-podnikatela>

MIGRAČNÉ INFORMAČNÉ CENTRUM IOM. Dostupné na:

<https://www.mic.iom.sk/sk/praca/zamestnavanie-cudzincov-na-slovensku.html>

Slovak Business Agency (2015). Dostupné na:

http://www.sbagency.sk/sites/default/files/sumarna_sprava_z_prieskumov.pdf

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Dostupné na: <https://www.urso.gov.sk/>

Slovenská elektrizačná prenosová sústava. Dostupné na: <https://www.sepsas.sk/sk>