

# AKÉ SÚ PRAVIDLÁ PRE TÝCH, ČO URČUJÚ PRAVIDLÁ?



British Chamber of Commerce  
in the Slovak Republic



CCI FRANCO-SLOVAKIE  
FRANCOUZSKO-SLOVENSKÁ  
OBCHODNÁ KOMORA



THE NETHERLANDS  
CHAMBER OF COMMERCE  
IN THE SLOVAK REPUBLIC



INDUSTRY  
INNOVATION  
CLUSTER



IT Asociácia  
Slovenska



Slovak  
Compliance  
Circle



SLOVENSKÁ  
BANKOVÁ  
ASOCIÁCIA



SLOVENSKO - ÖSTERREICHISCHE  
HANDELSKAMMER



SWEDISH CHAMBER  
OF COMMERCE  
IN SLOVAKIA



ZPS  
ZDRUŽENIE PODNIKATEĽOV  
SLOVENSKA

Zo spoločenského a hospodárskeho hľadiska Slovensko v posledných rokoch zaznamenáva klesajúci trend vo všetkých relevantných globálnych indexoch a ukazovateľoch, vrátane správ Európskej komisie, štatistik OECD, Indexu konkurencieschopnosti z dielne Svetového ekonomického fóra či Rule of Law indexu. Sme krajinou uviaznutou v pasci stredného príjmu s nedostatočným hospodárskym modelom a slabým rastom na pokračovanie ekonomickej konvergencie minimálne k priemeru Európskej únie.

Dynamické technologické a spoločenské zmeny prinášajú pre našu krajinu zásadné výzvy vyžadujúce reakciu súkromného i verejného sektora. Vysoká miera digitalizácie a automatizácie procesov, aplikácie umelej inteligencie, či vplyvy klimatických zmien budú klásť veľký tlak na systémy vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, dopravy, ale aj podnikania či správy vecí verejných. Kvalita ľudského kapitálu a stabilita či predvídateľnosť podnikateľského prostredia sú kľúčové na to, aby Slovensko zvládlo tento transformačný proces a v ideálnom prípade ho využilo na zvýšenie svojej konkurencieschopnosti. Skutočne prosperujúce hospodárstva blízkej budúcnosti v globálnom súboji o talent a investície budú poháňané inováciami, ktoré upravujú zaužívané hospodárske modely na inteligentnejšie, udržateľnejšie a zelenšie štruktúry. Slovensko je súčasťou globálnych zmien poháňaných technológiami stierajúcimi hranice, ako sme ich poznali doteraz a zmenou životného prostredia definujúcou kvalitu života budúcich generácií.

Ako zástupcovia širokej koalície domácich a zahraničných zamestnávateľov na Slovensku - od mikrofirm v regiónoch až po najväčších zamestnávateľov v krajine - preto žiadame zástupcov politických strán, aby životné záujmy Slovenskej republiky ako krajiny s kvalitným životom a stabilným podnikateľským prostredím nadradili nad partikulárne záujmy jednotlivcov či záujmových skupín. Vyzývame ich, aby si uvedomili, že obnovenie pozície Slovenska v globálnej konkurencii si vyžaduje dramatickú zmenu hospodárskej politiky a spôsobu riadenia krajiny vo všeobecnosti - zodpovedné vlády investujú do výskumu, vývoja, zručností budúcich generácií a do kvalitnejších pracovných miest, definujú ambicióznú víziu štátu podporenú spoločenským konsenzom a aplikujú inovatívnu reguláciu na princípoch jednoduchosti, zrozumiteľnosti, transparentnosti a flexibility. Ako zástupcovia podnikateľského prostredia, ktorí sa dlhodobo starajú o tvorbu základných hospodárskych hodnôt a zdrojov pre štátny rozpočet sme pripravení k tomuto procesu v maximálnej miere prispieť a byť tak partnermi verejných inštitúcií pri transformácii Slovenska na modernú, efektívnu a konkurencieschopnú krajinu. Z tohto dôvodu predkladáme politickej reprezentácii, verejnosti, ako aj zástupcom médií 7 krokov pre pozitívnu zmenu v oblastiach právneho štátu a ľudského kapitálu.

# 7 SMRTEĽNÝCH HRIECHOV PRÁVNEHO ŠTÁTU

Stabilita a predvídateľnosť sú kľúčové predpoklady pre fungovanie podnikateľského prostredia v každej demokratickej krajine. Podnikatelia potrebujú mať nastavené jasné pravidlá, ktoré sú férové a dostatočne vopred všetkým známe. Pre ich nastavovanie a následné dodržiavanie je kľúčová dôveryhodnosť verejných inštitúcií na národnej, ale aj lokálnej úrovni. Stabilné, otvorené a zretelne legislatívne prostredie pomáha podnikom a jednotlivcom orientovať sa v zákonoch, ako aj znížiť byrokraciu a zmätok, ktorý spôsobuje ich častá novelizácia či nejednoznačné znenie. Transparentné podnikateľské prostredie v krajine s fungujúcimi a dôveryhodnými inštitúciami, ktoré dodržiavajú svoje vlastné pravidlá, sú nevyhnutnými predpokladmi pre to, aby sa podnikateľom, ale aj bežným ľuďom na Slovensku darilo.

Široká podnikateľská komunita zamestnávateľských združení, asociácií, podnikateľských organizácií a obchodných komôr združená v Iniciatíve za právny štát (Rule of Law Initiative, pravnystat.sk) dlhodobo navrhuje konkrétne kroky v oblasti inovatívnej regulácie s cieľom systematického odstraňovania nadmernej a škodlivej regulácie, profesionalizácie štátnej správy a znižovania miery vnímanej korupcie. Stratená dôvera v štát, alarmujúci a neúnosný stav zneužívania a obchádzania legislatívneho procesu na Slovensku ako aj hodnôt, na základe ktorých sú zákony v NR SR prijímané, limitujú snahu krajiny o pokračovanie ekonomickej a spoločenskej konvergencie. V tomto kontexte považujeme za dôležité, aby bol legislatívny proces transparentný, participatívny a predvídateľný v súlade s návrhmi Iniciatívy za právny štát z roku 2021. A práve z týchto dôvodov sme sa opätovne rozhodli prostredníctvom predkladaného dokumentu poukázať na, podľa nášho názoru, najdôležitejšie oblasti v rámci právneho štátu, ktorým je nevyhnutné venovať zvýšenú pozornosť.



## PRIJÍMANIE LEGISLATÍVY V SKRÁTENOM KONANÍ BEZ SPLNENIA ZÁKONNÝCH POŽIADAVIEK

PREDVÍDATEĽNÁ LEGISLATÍVA

*Zákonodarná činnosť je v materiálnom právnom štáte regulovaná s cieľom eliminovať akékoľvek prvky svojvoľe pri tvorbe práva. Z kompromitovaného legislatívneho procesu nemôže vzniknúť kvalitný zákon, resp. ak legislatívne pravidlá zákonodarca priamo porušuje, alebo ich obchádza, je aj výsledný produkt ústavne nekonformný. Právny poriadok a spôsob prijímania legislatívy potom vypovedajú o stave ústavnosti, demokracie a priamo ovplyvňujú aj trhovú ekonomiku štátu. Štát, ktorý toleruje, proaktívne vytvára nestabilné právne prostredie či nedodržiava svoje vlastné pravidlá, súčasne odrádza od výkonu zdravých podnikateľských aktivít. Preto je potrebné, aby neboli legislatívne pravidlá porušované, resp. obídené prijatím materiálu v skrátenej legislatívnej konaní bez toho, aby boli naplnené zákonné podmienky jeho využitia. Týmto spôsobom je následne eliminovaná akákoľvek odborná diskusia, ktorá je nástrojom zvýšenia kvality výsledného legislatívneho produktu.*

### RIEŠENIE

Považujeme za dôležité, aby bola navrhnutá prísnejšia úprava zákona o rokovacom poriadku, ktorá upravuje dôvody na aplikáciu skrátenej legislatívnej konania a aby vláda mala povinnosť v návrhu na skrátenej legislatívnej konaní tieto okolnosti jednoznačne určiť a dostatočne odôvodniť. Navrhujeme úpravu skrátenej legislatívnej konania na úrovni NR SR v § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR v nasledovnom znení: „Za mimoriadnych a nepredvídateľných okolností, keď môžu byť bezprostredne ohrozené bezpečnosť štátu, základné ľudské práva a slobody alebo keď hrozia značné hospodárske škody pre štát, môže národná rada na návrh vlády rozhodnúť o skrátenej legislatívnej konaní o návrhu zákona uznesením. Okolnosti podľa prvej vety musia byť v návrhu vlády jednoznačne určené a odôvodnené. Na prijatie návrhu na uplatnenie skrátenej legislatívnej konaní sa vyžaduje nadpolovičná väčšina hlasov všetkých poslancov Národnej rady.“

## 2

# PRIJÍMANIE LEGISLATÍVY V NR SR PROSTREDNÍCTVOM POSLANECKÝCH NÁVRHOV BEZ KONZULTÁCIÍ S ODBORNOU VEREJNOSŤOU

PREDVÍDATEĽNÁ LEGISLATÍVA

V modernom štáte sa zákon považuje za formu spoločenskej zmluvy, ktorú musia všetci rešpektovať. Na Slovensku je miera poslaneckej legislatívnej iniciatívy zásadne vyššia ako vo vyspelých krajinách a demokraciách Európy, kde je značne limitovaná. Je neprípustné, ak sa závažné zmeny s dopadom na celú spoločnosť robia bez diskusie s odbornou aj širokou verejnosťou. Na rozdiel od vládnych návrhov zákonov pri poslaneckých návrhoch zákonov (vrátane pozmeňujúcich návrhov) absentuje povinnosť diskusie, či možnosť pripomienkovania širokou aj odbornou verejnosťou.

### RIEŠENIE

Navrhujeme, aby poslanecké návrhy zákonov (vrátane pozmeňujúcich návrhov) boli po schválení v prvom čítaní NR SR predložené do povinného medzirezortného pripomienkového konania (MPK) v gescii odborne príslušného orgánu verejnej moci. Očakávame zníženie množstva predkladaných a schvaľovaných návrhov zákonov poslancami a s tým súvisiace zvýšenie ich kvality.

## 3

# NEDOSTATOČNÉ VYHODNOTENIE DOPADOV PRI POSLANECKÝCH NÁVRHOCH ZÁKONOV

PREDVÍDATEĽNÁ LEGISLATÍVA

Na rozdiel od vládnych návrhov zákonov, na poslanecké návrhy (vrátane pozmeňovacích návrhov) nie sú uplatňované rovnaké požiadavky z hľadiska vyhodnotenia predpokladaných dopadov, resp. tieto údaje poslanci uvádzajú len veľmi povrchne. Vládne návrhy zákonov musia obsahovať výpočet predpokladaných vplyvov na rozpočet, podnikateľské prostredie, životné prostredie, rodinu, informatizáciu, sociálne vplyvy, či vplyv na služby verejnej správy. Keďže tieto náležitosti poslanecké návrhy obsahovať nemusia, ostatným poslancom tak pri hlasovaní a aj verejnosti teda chýbajú podstatné informácie o možných dôsledkoch ich hlasovania.

### RIEŠENIE

Navrhujeme, aby poslanecké návrhy, vrátane všetkých pozmeňujúcich návrhov, museli obsahovať podrobné vyhodnotenie dopadov rovnako ako vládne návrhy zákonov v zmysle jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov. Nevidíme dôvod vyžadovať v tomto prípade nižší štandard ako pri vládnych návrhoch zákonov, keďže po schválení a zverejnení v Zbierke zákonov je ich záväznosť rovnaká.

## 4

# NETRANSPARENTNÉ ZMENY PROSTREDNÍCTVOM POZMEŇUJÚCICH NÁVRHOV ALEBO PRÍLEPKOV

PREDVÍDATEĽNÁ LEGISLATÍVA

Stále častejšie sme svedkami toho, že zmeny so zásadným dopadom na ekonomiku a podnikateľské prostredie sa prijímajú prostredníctvom poslaneckých pozmeňovacích návrhov počas rozpravy v druhom čítaní. V tomto prípade ide o ďalší spôsob netransparentného pridávania regulačnej záťaže. Reálne to prebieha tak, že poslanci hlasujú a zvyčajne aj na základe politickej dohody schvália zmeny, ktoré boli predstavené len pár minút pred hlasovaním - ide teda o akékoľvek podanie, ktoré je označené ako pozmeňujúci návrh, ktorým sa má v podanom návrhu zákona niečo zmeniť, doplniť alebo vypustiť. Plne rešpektujúci zákonodarnú právomoc poslancov NR SR sme však presvedčení, že tento postup je vysoko netransparentný a ohrozuje stabilitu právneho štátu. Zároveň dehonestuje prácu všetkých odborníkov na strane verejnej aj súkromnej sféry.

### RIEŠENIE

Rokovací poriadok NR SR nemá definíciu pozmeňujúceho návrhu. Jeho zadefinovanie a presné vymedzenie by malo slúžiť na to, aby sa pozmeňujúce návrhy posudzovali obsahovo a nie formálne. Taktiež odporúčame zaviesť primeranú lehotu medzi druhým a tretím čítaním v NR SR, pričom 2. a 3. čítanie by sa nemohli konať počas tej istej schôdze NR SR – vznikne tak priestor aj na pripomienkovanie tzv. „pozmeňovákov“.

# 5

## PRIDÁVANIE NETRANSPARENTNEJ A NADMERNEJ REGULÁCNEJ ZÁŤAŽE

PREDVÍDATEĽNÁ LEGISLATÍVA

V rámci posledného obdobia evidujeme veľké množstvo zbytočnej a nadmernej regulačnej, ako aj administratívnej záťaže pre podnikateľov, občanov, ale aj verejné orgány. Uvedené môže byť prekážkou pri maximalizácii prínosov a minimalizácii nákladov. Je potrebné, aby v prípade prijímania regulácie dochádzalo k jej zjednodušovaniu, a nie naopak, boli pridávané ďalšie pravidlá, ktoré byrokratickú záťaž len zvyšujú. Regulácia má byť zjednodušaná, súdržná a kvalitná, aby bola správne vykonávaná. Rovnaké platí aj pri problematike ochrany pred neopodstatneným goldplatingom, ktorý vzniká v priemere pri každej tretej transpozícii smerníc a implementácii nariadení Európskej únie do slovenskej legislatívy.

### RIEŠENIE

Navrhujeme výraznú elimináciu nadmernej regulačnej záťaže. V súlade so zavádzaním Regulatory Impact Assessment dôsledne implementovať pri prijímaní nových regulácií zásadu „one in – two out“, a teda v prípade, ak sa prijme jedna regulácia s dopadom na podnikateľské prostredie, dvojnásobný objem regulačnej záťaže sa odstráni, a zároveň je nevyhnutné eliminovať výnimky z tohto mechanizmu. Takisto je potrebné systematicky odstraňovať neopodstatnený goldplating a sledovať jeho vplyv na podnikateľské prostredie. Hodnotenie regulácií má byť umožnené tak pri novoprijatej legislatíve, ako aj ex-post spôsobom. Je potrebné, aby sa Slovensko ex-post vysporiadalo s nadmernou reguláciou. Opätovne uvádzame, že všetky pravidlá sa musia prijímať transparentne a na základe otvoreného dialógu so sociálnymi partnermi a odbornou verejnosťou.

# 6

## UPREDNOSTŇOVANIE POLITICKÝCH NOMINANTOV PRED ODBORNÍKMI BEZ VEREJNÝCH KONZULTÁCIÍ

ZNIŽOVANIE KORUPCIE

Pre stabilitu podnikateľského prostredia je kľúčová kvalita a odbornosť vo verejnej správe. Problémom sú časté zmeny na kľúčových odborných pozíciách, ktoré často neodôvodnene podliehajú politickým nomináciám. To má negatívny vplyv na kvalitu činnosti ústredných orgánov štátnej správy, verejnej správy či fungovanie štátom vlastnených podnikov a rozširuje tak priestor pre netransparentné konania, ktoré viac ako verejný záujem sledujú partikulárne ciele istých politických, resp. záujmových skupín.

### RIEŠENIE

Profesionalizácia štátnej správy - zvýšenie nezávislosti a odbornosti v štátnej správe, v manažmentoch a dozorných radách štátom vlastnených podnikov. Dôsledné uplatňovanie princípu odbornosti by limitovalo tradičné povolené politické nominácie len na nevyhnutné minimum a zásadne by obmedzilo aj dosadzovanie politikov do nezávislých regulačných inštitúcií.

# 7

## PODKOPÁVANIE NEZÁVISLOSTI A NESTRANNOSTI VEREJNÝCH INŠTITÚCIÍ

ZNIŽOVANIE KORUPCIE

Pre zachovanie férovej hospodárskej súťaže sú kľúčové inštitúcie nezávislého dohľadu (ÚVO, RRZ, NBS, atď.), ktoré sa podieľajú nielen na nastavení spravodlivého legislatívneho rámca, ale aj na výkone dohľadu. To platí rovnako aj o sektoroch podliehajúcich prísnejšej regulácii (energetika, telekomunikácie, atď.). Dôveryhodnosť takýchto inštitúcií sa odvíja od schopnosti nestranného rozhodovania na základe faktov a dát, zamedzenia konfliktu záujmov, ale aj spôsobu výberu vrcholných predstaviteľov týchto inštitúcií, ktorý doteraz často podlieha vplyvu politických strán, či záujmových skupín.

### RIEŠENIE

Zvýšenie nezávislosti regulačných inštitúcií zavedením povinných verejných vypočutí kandidátov na vedúce funkcie týchto úradov na základe definovaného formátu, ktorý bude garantovať účasť relevantných zástupcov odbornej verejnosti a mimovládnych organizácií (ako príklad môže slúžiť výber predsedu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, predsedu Protimonopolného úradu, predsedu Úradu pre verejné obstarávanie, členov Rady ÚVO a pod.). Navrhujeme aplikáciu tzv. 9 odporúčaní na zlepšenie transparentnosti výberových konaní do regulačných a kontrolných orgánov z dielne Iniciatívy za právny štát. Taktiež odporúčame v prípade relevantných inštitúcií uviesť úpravu výberového konania aj do príslušnej legislatívy.